

**DIE PROGRAMMFREIHEIT DES RUNDFUNKS**  
**Ein Beitrag zur Auslegung des**  
**Artikels 5 des Grundgesetzes**

Dissertation  
zur Erlangung des Grades  
eines Doktors der Rechtswissenschaft  
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät  
der Justus Liebig-Universität in Gießen

vorgelegt von  
Joachim Wenzel aus Stettin

Oberhöchstadt 1970



Digitized by the Internet Archive  
in 2026





# **DIE PROGRAMMFREIHEIT DES RUNDFUNKS**

## **Ein Beitrag zur Auslegung des Artikels 5 des Grundgesetzes**

Dissertation

zur Erlangung des Grades

eines Doktors der Rechtswissenschaft

der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der Justus Liebig-Universität in Gießen

vorgelegt von

Joachim Wenzel aus Stettin

Oberhöchstadt 1970



Erstgutachter:

Professor Dr. Mallmann

Zweitgutachter:

Professor Dr. Kisker

Tag der mündlichen Prüfung: 9. Juli 1970

Die Arbeit wurde im November 1969 abgeschlossen. Später erschienene Literatur konnte nur noch teilweise berücksichtigt werden.

## Inhaltsverzeichnis

| Inhalt                                                                                                     | Seite |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Literaturverzeichnis                                                                                       | IV    |
| Abkürzungsverzeichnis                                                                                      | XXIV  |
| A. Der Begriff der Programmfreiheit und seine Abgrenzung                                                   | 1     |
| I. Der Begriff                                                                                             | 1     |
| II. Die Abgrenzung der Programmfreiheit                                                                    | 7     |
| B. Die verfassungsrechtliche Herleitung der Programmfreiheit                                               | 11    |
| I. Die Ansichten im Schrifttum                                                                             | 11    |
| II. Kritik                                                                                                 | 13    |
| 1. Die Programmfreiheit und die Freiheit der Meinungsäußerung                                              | 13    |
| a. Uneingeschränkte Anwendbarkeit des Art. 5 I, 1 GG auf den Rundfunk                                      | 14    |
| aa. Ansichten des Schrifttums                                                                              | 14    |
| bb. Entstehungsgeschichte des Art. 5 GG                                                                    | 16    |
| cc. Aufgaben und Funktion des Rundfunks                                                                    | 17    |
| b. Partielle Anwendbarkeit des Art. 5 I, 1 GG auf den Rundfunk                                             | 24    |
| 2. Die Programmfreiheit und die Freiheit der Meinungsverbreitung                                           | 25    |
| 3. Die Programmfreiheit und die Freiheit der Berichterstattung                                             | 26    |
| 4. Die Programmfreiheit und die Informationsfreiheit                                                       | 28    |
| 5. Die Programmfreiheit und das Zensurverbot                                                               | 31    |
| 6. Die Programmfreiheit und die Garantien des Art. 5 III, 1 GG                                             | 33    |
| a. Die Freiheit der Kunst                                                                                  | 33    |
| b. Die Wissenschaftsfreiheit                                                                               | 37    |
| 7. Zusammenfassung                                                                                         | 38    |
| III. Die Programmfreiheit als notwendige Voraussetzung zur Wahrnehmung der medialen Funktion des Rundfunks | 38    |
| C. Das Subjekt der Programmfreiheit                                                                        | 40    |

|                                                                                                           | Seite |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| D. Die Programmgestaltungsbefugnis                                                                        | 46    |
| I. Das Subjekt                                                                                            | 46    |
| II. Inhalt und Umfang                                                                                     | 47    |
| 1. Die Programmgestaltungsbefugnis als Programm-<br>Rahmenkompetenz                                       | 49    |
| 2. Die Programmgestaltungsbefugnis als Rechts-<br>kontrolle                                               | 52    |
| III. Schranken der Programmgestaltungsbefugnis                                                            | 53    |
| 1. Innere Rundfunkfreiheit                                                                                | 53    |
| 2. Programmrichtlinien und allgemeine Gesetze                                                             | 56    |
| 3. Art. 5 III GG und Art. 4 GG                                                                            | 56    |
| a. Die Freiheit der Kunst                                                                                 | 56    |
| b. Die Wissenschaftsfreiheit                                                                              | 57    |
| c. Die Freiheitsgarantien des Art. 4 GG                                                                   | 58    |
| E. Die objektiv-rechtliche Bedeutung der Programmfreiheit                                                 | 59    |
| I. Begriff und Bedeutung der institutionellen Grund-<br>rechtswertung                                     | 60    |
| II. Konsequenzen                                                                                          | 63    |
| 1. Organisatorische Sicherungen                                                                           | 63    |
| 2. Inhaltliche Sicherungen                                                                                | 69    |
| F. Die Schranken der Programmfreiheit                                                                     | 72    |
| I. Immanente Schranken                                                                                    | 72    |
| 1. Die "Öffentlichkeitsfunktion" und die "öffentliche<br>Aufgabe" des Rundfunks                           | 72    |
| 2. Die Neutralitätspflicht des Rundfunks                                                                  | 76    |
| 3. Exkurs: Die Programmfreiheit und die Werbesendungen                                                    | 78    |
| II. Explizite Schranken                                                                                   | 82    |
| 1. Art. 5 II GG                                                                                           | 82    |
| a. Die "allgemeinen" Gesetze                                                                              | 82    |
| aa. Begriff                                                                                               | 82    |
| bb. Schrankenregelungen und Mißbrauchswehren                                                              | 93    |
| cc. Die Ausstrahlungswirkung des Art. 5 I GG<br>auf zivil- und strafrechtliche Schranken-<br>bestimmungen | 94    |

|                                                                                                                                                   | Seite |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| b. Die Bestimmungen zum Schutz der Jugend und<br>das Recht der persönlichen Ehre                                                                  | 102   |
| 2. Die rundfunkrechtlichen Programmrichtlinien als<br>"allgemeine" Gesetze i. S. von Art. 5 II GG                                                 | 105   |
| 3. Das Recht "Dritter", im Rundfunk zu Wort zu<br>kommen                                                                                          | 106   |
| a. Das Verlautbarungsrecht des Staates                                                                                                            | 106   |
| b. Das Recht auf Gegendarstellung                                                                                                                 | 110   |
| c. Der Sendezeitanspruch bestimmter Personen-<br>gruppen                                                                                          | 118   |
| III. Die rundfunkrechtlichen Programmrichtlinien im<br>einzelnen                                                                                  | 121   |
| 1. Der "Dienst" an der freiheitlich-demokratischen<br>Grundordnung                                                                                | 121   |
| 2. Die Wahrheitspflicht                                                                                                                           | 128   |
| 3. Die Sachlichkeitspflicht                                                                                                                       | 134   |
| 4. Die Pflicht zu kulturellem Verantwortungsbewußt-<br>sein und zur Rücksichtnahme auf die landsmann-<br>schaftliche Gliederung des Sendegebietes | 136   |
| 5. Die Pflicht zur Förderung menschlicher Ideale                                                                                                  | 137   |
| 6. Die Pflicht zum Dienst an der Völkerverständigung<br>und Wiedervereinigung                                                                     | 139   |
| 7. Die Pflicht zur Wahrung außenpolitischer Belange                                                                                               | 140   |
| 8. Das Verbot, durch Sendungen die öffentliche Sicher-<br>heit oder Ordnung zu gefährden                                                          | 140   |

## Literaturverzeichnis

- Abel, Gunther Die Bedeutung der Lehre von den Einrichtungsgarantien für die Auslegung des Bonner Grundgesetzes, Berlin 1964 (Schriften z. Öff. Recht Bd. 15)
- Anschütz, Gerhard Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919, 1.A. (Berlin) 1921; 14.A. 1933
- Apelt, Willibalt Geschichte der Weimarer Verfassung, 2.unveränd.A., München 1964
- Ist der Betrieb des Rundfunks im heutigen Deutschland öffentliche Verwaltung? in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift zum 75.Geburtstag von Hans Nawiasky, München 1956, S. 375 ff.
- Arndt, Adolf Begriff und Wesen der Öffentlichen Meinung, in: Die Öffentliche Meinung, München und Berlin 1962 (Schriftenreihe d. Dt. Stud. -Ges.f. Publizistik Band 4), S. 1 ff.
- Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie, in der gleichnamigen Beitragsveröffentlichung der Schriftenreihe d. Dt. Stud. -Ges.f. Publizistik Band 6, München und Berlin 1966, S. 1 ff.
- Das Werbefernsehen als Kompetenzfrage, JZ 65, 337 ff.
- Landesverrat, Berlin und Neuwied 1966
- Demokratische Rechtsauslegung am Beispiel des Begriffs "Staatsgeheimnis", NJW 63, 24 ff.
- Berechtigungen bloß formaler Art (Art. 103 Abs.1 GG u. § 11 RPresseG)? NJW 63, 1591 f.
- Sachlichkeit, NJW 64, 1312 f.
- Die Kunst im Recht, NJW 66, 25 ff.
- Zur Güterabwägung bei Grundrechten, NJW 66, 869 ff. (871 f.)
- "Vor unserer eigenen Tür", NJW 67, 1845 f.
- Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, Buchbesprechung, NJW 63, 193 f.
- Aubert, Joachim Fernmelderecht, 2. A., Hamburg und Berlin 1962
- Bachof, Otto Verbot des Werbefernsehens durch Bundesgesetz? Frankfurt Berlin 1966 (Beiträge zum Rundfunkrecht Heft 9), (zitiert: Gutachten)

- Bappert-Maunz                      Verlagsrecht, Kommentar zum Gesetz über das Verlagsrecht vom 19.6.1901, München Berlin 1952
- Baumann, André                    Die rechtlichen Grundlagen des Programmdienstes im schweizerischen Rundspruch- und Fernsehwesen unter besonderer Berücksichtigung des Problems der Radiofreiheit, jur. Diss. Zürich 1956
- Baumgarten, Hans                Die rechtliche Stellung der bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Beschäftigten, jur. Diss. Würzburg 1967
- Bausch, Hans                      Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik, Tübingen 1956 (Tübinger Studien zur Geschichte und Politik Nr. 6)
- Die Rolle von Hörfunk und Fernsehen in der Demokratie, in: "Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie", München Berlin 1966 (Schriftenreihe d. Dt. Stud.-Ges.f. Publizistik Band 6) S. 34 ff.
- Becker, Helmut/  
Seidel, Hans                      Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften, Münster 1953
- Bettermann,  
Karl August                      Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation, DVBl 63, 41 ff.
- Die allgemeinen Gesetze als Schranken der Pressefreiheit, JZ 64, 601 ff.
- Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand, in: Berliner Festschrift für E. Hirsch, Berlin 1968, S. 1 ff.
- Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Grundrechtsträger, NJW 69, 1321 ff.
- Biebl, Peter                        Das Verhältnis der Presse zu den Behörden unter besonderer Berücksichtigung der Informationsmöglichkeiten der Presse, jur. Diss. Würzburg 1967
- Binkowski, Johannes            Die Neuordnung des Rundfunks ist fällig, ZV + ZV 1965, 293 ff.
- Bissinger, Manfred              Wer kommandiert unser Fernsehen?, in: "stern" Nr. 6 vom 11.2.1968 S.117 ff.
- Bley, Kurt                        Über die Grundlagen des Rundfunkrechts, Berlin 1935
- Bofinger, Otto                    Der vergleichende Warentest als Meinungsäußerung i. S. d. Art. 5 GG, NJW 65, 1833 ff.

|                  |                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bonner Kommentar | Kommentar zum Grundgesetz, Hamburg 1950 ff.,<br>Zweitbearbeitungen 1964 ff.                                                                                                                                              |
| Borinski, Fritz  | Politische Erziehung des Rundfunkhörers in soziologischer Sicht, in: Der Rundfunk im politischen und geistigen Raum des Volkes, Denkschrift des NWDR, Rundfunkschule, Hamburg o. J., S. 29 ff.                           |
| Brack, Hans      | Der Rundfunk zwischen Bund und Ländern von 1948 bis Frühjahr 1961, RuF 62, 30 ff.                                                                                                                                        |
| Bredow, Hans     | Vier Jahre deutscher Rundfunk, Berlin 1927<br>(zitiert: Vier Jahre)<br><br>Aus meinem Archiv, Probleme des Rundfunks, Heidelberg 1950<br><br>Im Banne der Ätherwellen, Band II, Stuttgart 1956 (zitiert: Ätherwellen II) |
| Brühl, Fritz     | Aus der Werkstatt eines Kommentators, RuF 58, 1 ff.                                                                                                                                                                      |
| Bussmann, Kurt   | Über die Beziehungen der Rundfunkanstalten zu den Zeitungsverlagen unter der Sicht des Wettbewerbsrechts, Rechtsgutachten, Frankfurt Berlin 1965 (Beiträge zum Rundfunkrecht Heft 3), (zitiert: Gutachten)               |
| Czajka, Dieter   | Pressefreiheit und "öffentliche Aufgabe" der Presse, Stuttgart 1968 (res publica Band 20)                                                                                                                                |
| Copić, Hans      | Berufsverbot und Pressefreiheit, JZ 63, 494 ff.<br><br>Grundgesetz und politisches Strafrecht neuer Art, Tübingen 1967                                                                                                   |
| Drews-Wacke      | Allgemeines Polizeirecht, 7. A., Berlin Köln München Bonn 1961                                                                                                                                                           |
| Dülp, Heinrich   | Die Berufung juristischer Personen des öffentlichen Rechts auf Grundrechte - Ein Beitrag zur personalen Reichweite des Art. 19 Abs. 3 Grundgesetz, jur. Diss. Würzburg 1964                                              |
| Dürig, Günter    | Zum "Lüth-Urteil" des Bundesverfassungsgerichts vom 15.1.1958, DÖV 58, 194 ff.                                                                                                                                           |
| Eckner, Herbert  | Kommunaler und privater Rundfunk im lokalen Bereich (Stellungnahme), DÖV 63, 380 f.                                                                                                                                      |
| Eichler, Willi   | Das Parlament als Repräsentant der Öffentlichkeit, RuF 55, 379 ff.                                                                                                                                                       |
| Erbel, Günter    | Inhalt und Auswirkungen der verfassungsrechtlichen Kunstfreiheitsgarantie, Berlin Heidelberg New York 1966                                                                                                               |

- Erdsiek, Gerhard      Unterhaltung als öffentliche Aufgabe der Presse? NJW 63, 1392
- Eschenburg, Theodor      Grenzen der Freiheit des Rundfunks, RuF 63, 136 ff.
- Faber, Heiko      Innere Geistesfreiheit und suggestive Beeinflussung, Berlin 1968
- Fechner, Erich      Wirtschaftliche Interessen und das Recht der freien Meinungsäußerung zugunsten des Allgemeinwohls (insbesondere in Fragen der Volksgesundheit), JZ 67, 457 ff.
- Feiler, Manfred      Das Bonner Grundgesetz und die juristischen Personen als Träger von Grundrechten, jur. Diss. München 1963
- Fest, Joachim      Schwierigkeiten mit der Kritik. Die demokratische Funktion der Fernsehmagazine, in: Fernsehen in Deutschland, Gesellschaftspolitische Aufgaben und Wirkungen eines Mediums, Mainz 1967, S. 105 ff.
- Fischer, Eugen Kurt      Dokumente zur Geschichte des deutschen Rundfunks und Fernsehens, Göttingen Berlin Frankfurt 1957 (zitiert: Dokumente)  
Der Rundfunk, Wesen und Wirkung, Stuttgart 1949
- Flottau, Heiko      Der Druck vollzieht sich atmosphärisch, SZ Nr. 98 v. 23.4.1968 S. 3  
Der Virus Proporz schwächt die Vitalität, SZ Nr. 72 v. 25.3.1969 S. 3
- Forsthoff, Ernst      Rechtsfragen der Werbesendung im Fernsehen, DÖV 57, 97 ff.  
Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band, Allgemeiner Teil, 9. A., München Berlin 1966
- Freiwald, Günter      Das Recht der freien Meinungsäußerung und seine Einschränkung nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 25.5.1949 sowie nach der Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946, jur. Diss. München 1952
- Freund, Michael      Begriff und Entstehung der öffentlichen Meinung, Hess. Hochschulwochen für staatswissenschaftliche Fortbildung, 41. Band 1964 S. 10 ff.
- Freyberger, Roland      Fernsehtechnik und Programmgestaltung, RuF 67, 21 ff.
- Fritze, Ulrich      Wettbewerb und Grundrecht der freien Meinungsäußerung, NJW 68, 2358 ff.

- Fröhler, Ludwig      Werbefernsehen und Pressefreiheit, Rechtsgutachten, Frankfurt Berlin 1965 (Beiträge zum Rundfunkrecht Heft 4), (zitiert: Gutachten I)
- Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für ein Verbot des Werbefernsehens durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Rechtsgutachten, Frankfurt Berlin 1965 (Beiträge zum Rundfunkrecht Heft 6), (zitiert: Gutachten II)
- Fuhr-Konrad      Verfassungs- und aktienrechtliche Überlegungen zu dem novellierten saarländischen Rundfunkgesetz, Ufita Bd. 50 (1967 II) S. 562 ff.
- Fuss, Ernst-Werner      Grundrechtsgeltung für Hoheitsträger? DVBl 58, 739 ff.
- Geiger, Willi      Die Diskussion über die Freiheit der Kunst, in: Die moderne Demokratie und ihr Recht, Festschrift für G. Leibholz, Band II, Tübingen 1966, S. 187 ff.
- Gedanken zu einem neuen Presserecht, AfP 59, 41 ff.
- Die Grundrechte der Informationsfreiheit, in: Festschrift für A. Arndt zum 65. Geburtstag, Frankfurt/M. 1969, S. 119 ff.
- Gerhardt, Paul      Gedanken zum Rundfunk von morgen, RuF 57, 219 ff.
- Giese-Schunck      Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, erl. v. F. Giese, 7. A. neu bearbeitet v. E. Schunck, Frankfurt/M. 1965
- Glötz, Peter      Der Fernsehstreit als kommunikationspolitisches Problem, RuF 66, 121 ff.
- Goebel, Gerhart      Der deutsche Rundfunk bis zum Inkrafttreten des Kopenhagener Wellenplans, APF 1950, S. 353 ff.
- Greiff, Joachim      Zur Rechtsnatur des Gegendarstellungsanspruchs, NJW 63, 1137 ff.
- Grimm, Jacob und Wilhelm      Deutsches Wörterbuch, 7. Band, Leipzig 1889
- Groß, Rolf      Die Zulässigkeit eines bundesgesetzlichen Verbots der Werbesendungen in Funk und Fernsehen, DÖV 65, 443 ff.
- Zur institutionellen Sicherung der Pressefreiheit und zu den Schranken der allgemeinen Gesetze, DVBl 66, 562 ff.

- Zur Rechtsgrundlage des Gegendarstellungsanspruchs, NJW 63, 479 f.
- Filmeinfuhr und Filmselbstkontrolle, DVBl 64, 307 ff.
- Groth, Otto Die unerkannte Kulturmacht, Grundlegung der Zeitungswissenschaft, Periodik, Band 5 Berlin 1963
- Habermas, Jürgen Strukturwandel der Öffentlichkeit, 2. A. Neuwied 1965
- Häberle, Peter Die Wesensgehaltsgarantie des Art.19 Abs. 2 Grundgesetz, Karlsruhe 1962 (Freiburger rechts- und staatswissenschaftliche Abhandlungen Band 21)
- Haensel, Carl Staat und Rundfunk, DVBl 57, 446 ff.
- Volksbewegung Rundfunk, Ufita Band 36 (1962) S. 176 ff.
- Rundfunkfreiheit und Rundfunkgesetze der Länder, Ufita Band 50 (1967 II) S. 502 ff.
- Rundfunkfreiheit und Fernsehmonopol, Düsseldorf Wien 1969
- Handschuh, Ekkehart Die Überwachung der Einfuhr und Verbreitung verfassungsfeindlicher Schriften, jur. Diss. Tübingen 1967
- Häntzschel, Kurt Das Grundrecht der freien Meinungsäußerung und die Schranken der allgemeinen Gesetze des Art. 118 I der Reichsverfassung, AöR 49 (n. F. 10), 1926, S. 228 ff.
- Das Recht der freien Meinungsäußerung, in: HdbDStR Band II (1932) S. 651 ff.
- Hamann, Andreas Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 2. A. Neuwied Berlin 1961
- Wirtschaftswerbung im Rundfunk und Fernsehen, NJW 57, 1422 ff.
- Hartlieb, Horst v. Die rechtliche, insbesondere die verfassungsrechtliche Seite der Selbstkontrolle, in: Selbstkontrolle von Presse, Funk und Film, München Berlin 1960 (Schriftenreihe d. Dt. Stud.-Ges. f. Publizistik Band 2) S. 10 ff.
- Heckel, Martin Staat Kirche Kunst, Tübingen 1968
- Hegels, Wolfgang Chancengleichheit der Parteien bei der Sendezeitverteilung im Wahlkampf, RuF 68, 19 ff.

- Heinemann, Gustav Die Rechtsordnung des politischen Kampfes, NJW 62, 889 ff.
- Heller, Hermann Staatslehre, 2. A. Leiden 1961
- Hellwig, Albert Art. 118 Meinungsfreiheit, Zensur, in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, hrsg. v. H. C. Nipperdey, Band II Berlin 1930 S. 1 ff.
- Hennis, Wilhelm Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, Tübingen 1957 (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart H. 200/201)
- Hensel, Albert Die fünfte Tagung der VDStRL (München, 23. - 26. März 1927) AöR NF 13 (1927) S. 97 ff.
- Herrmann, Günter Zur Entwicklung der Rundfunkorganisation in der Bundesrepublik Deutschland, RuF 62, 368 ff.  
Die Rundfunkanstalt. Eine Studie zum heutigen Rechtszustand, AöR NF 90 (1965) S. 286 ff.
- Hesse, Konrad Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17, 11 ff.  
Grundzüge des Verfassungsrechts, 2. A. Karlsruhe 1968
- Hippel, Eike von Grenzen und Wesensgehalt der Grundrechte, Berlin 1965 (Schriften z. öff. Recht Bd. 19)
- Hoffmann, Wolfgang Beweislast und Rechtfertigung bei ehrverletzenden Behauptungen im politischen Bereich, NJW 66, 1200 ff.
- Hörstel, Reinhard Fragen zur Kunstsubvention, Heidelberg Berlin 1961
- Huber, Ernst Rudolf Bedeutungswandel der Grundrechte, AöR NR 23, 1933, S. 1 ff.
- Huber, Hans Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit, Rechtsgutachten 1960, hrsg. v. BMI  
Radio und Fernsehen, unveröffentlichtes Rechtsgutachten v. 4. 11. 1967, dem Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement erstattet (zitiert: Gutachten)
- Hubmann, Heinrich Das Persönlichkeitsrecht, 2. A. Köln Graz 1967
- Ipsen, Hans Peter Die Rundfunkgebühr, 2. A. Hamburg 1958  
Zur Rechtsnatur der Rundfunkgebühr nach dem Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, Gutachtliche Stellungnahme, Hamburg 1961

- Zur Legalität des Werbefernsehens, NJW 63, 2049 ff.
- Rechtsfragen zur "Ausgliederung" des Werbefernsehens, NJW 63, 2102 ff.
- Der Fernsehvorschlag der Zeitungsverleger, DÖV 64, 793 ff.
- Jäckel, Hartmut Grundrechtsgeltung und Grundrechtssicherung, Berlin 1967
- Janck, Klaus Peter Die Verfassung der deutschen Rundfunkanstalten, DVBl 63, 44 ff.
- Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, Berlin 1967 (zitiert: Rundfunkanstalten)
- Jeschek, Hans-Heinrich Pressefreiheit und militärisches Staatsgeheimnis, Berlin 1964 (Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft Berlin Heft 16)
- Jürgens, Erhard Verfassungsmäßige Grenzen der Wirtschaftswerbung, VerwArch Band 53 (1962) S. 105 ff.
- Kafka, Gustav E. Staat und Rundfunk in den Niederlanden, DVBl 57, 747 f.
- Kaltschmidt Gesamtes Wörterbuch der Deutschen Sprache 3. Ausgabe Nördlingen 1851
- Katholnigg, Oskar Neuere Tendenzen bei der Auslegung des Zensurverbotes, NJW 63, 892 f.
- Kemper, Heinrich G. Pressefreiheit und Polizei, Berlin 1964 (Berliner Abhandlungen zum Presserecht H. 2)
- Kitzinger, Friedrich Das Reichsgesetz über die Presse vom 7. Mai 1874, Berlin 1920
- Klein, Friedrich Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien, Breslau 1934 (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht mit Einschluß des Völkerrechts Heft 49)
- Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Rundfunksendewesen nach dem Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, Ufita 36 (1962) S. 428 ff.
- Klein, Hans Gedanken über neuere Entwicklungen im Hochschulrecht, zur Auslegung des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes, AöR NF 90 (1965) S. 129 ff.
- Kleinschmidt, Heinrich Die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG), jur. Diss. Göttingen 1957

- Klinge, Erich Die Organisation des Rundfunks als Rechtsproblem, jur. Diss. Mainz 1955
- Klinkhardt, Ingo Die politische Meinungsfreiheit im Ausländerrecht, DVBl 65, 467 ff.
- Knies, Wolfgang Schranken der Kunstfreiheit als verfassungsrechtliches Problem, München 1967 (Münchener Universitätsschriften Band 4)
- Köbl, Hans Das presserechtliche Entgegnungsrecht und seine Verallgemeinerung, Berlin 1966
- Koebel, Ulrich Der presserechtliche Anspruch auf Gegendarstellung, NJW 63, 790 ff.
- Koppert, Manfred Die Meinungsfreiheit und ihre Schranken nach dem Grundgesetz, ein Beitrag zur Frage der Zulässigkeit von polizeilichen Film- und Theateraufführungen, jur. Diss. Heidelberg 1956
- Köttgen, Arnold Die Freiheit der Wissenschaft und die Selbstverwaltung der Universität, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Band II Berlin 1954 S. 291 ff.
- Krause-Ablaß, Günter B. Das deutsche Fernsehen in verfassungsrechtlicher Sicht, RuF 58, 375 ff.
- Der Begriff des Rundfunks und seine Abgrenzung zum Fernmeldewesen, Ufita Band 30 (1960) S. 257 ff.
- Die Zuständigkeit zur Ordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Deutschland, Flensburg 1960 (zitiert: Zuständigkeit)
- Die Bedeutung des Fernsehurteils des Bundesverfassungsgerichts für die Verfassung des deutschen Rundfunks, JZ 62, 158 ff.
- Kommunaler und privater Rundfunk im lokalen Bereich, DÖV 62, 249 ff.
- Die Neutralitätspflicht der Rundfunkanstalt, RuF 62, 113 ff.
- Ein untauglicher Versuch zur Beseitigung des Werbefernsehens, RuF 62, 46 ff.
- Zur Diskussion über das Werbefernsehen: verfassungsrechtliche Grundlagen und Möglichkeiten der Organisation, RuF 63, 129 ff.
- Rechtliche Grundlagen und Organisation, in: IntHdbRuF (Hamburg) 1964 S. 99 ff., 1967/68 C S. 1 ff.

- Zur Koexistenz von Presse und Fernsehen, verfassungsrechtliche Aspekte des Plans der Zeitungsverleger; Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1965 S. 23 ff., auch abgedr. in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, Materialsammlung - Dokumentation 3 -, hrsg. von der ARD Sept. 1965 S. 196 ff.
- Der Grundsatz der "publizistischen Gewaltenteilung" im Verhältnis von Presse und Fernsehen, Flensburg 1968
- Deutschlandfunk und Rundfunkgebühr, RuF 68, 27 ff.
- Krüger, Herbert      Der Rundfunk im Verfassungsgefüge und in der Verwaltung von Bund und Ländern, Rechtsgutachten, erstattet dem Norddeutschen Rundfunk, Hamburg 1960 (Hamburger öffentlich-rechtliche Nebenstunden Band 2), (zitiert: Gutachten)
- Die öffentlichen Massenmedien als notwendige Ergänzung der privaten Massenmedien, Frankfurt Berlin 1965 (Beiträge zum Rundfunkrecht Heft 5), (zitiert: Massenmedien)
- Allgemeine Staatslehre, 2. A. Stuttgart 1966
- Kübler, Friedrich      Wirtschaftsordnung und Meinungsfreiheit, Tübingen 1966 (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart H. 327)
- Leiling, Otto H.      Die Rundfunkfreiheit, RuF 54, 193 ff.
- Die Gesetzgebungsbefugnis zur Neuordnung des Rundfunkwesens, München Berlin 1955 (zitiert: Gesetzgebungsbefugnis)
- Persönlichkeitsschutz und Rundfunkfreiheit, in dem gleichnamigen von Löffler herausgegebenen Band, München Berlin 1959 S. 26 ff.
- Leisner, Walter      Begriffliche Grenzen verfassungsrechtlicher Meinungsfreiheit, Ufita Band 37 (1962), S. 129 ff.
- Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, dargestellt am Beispiel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Berlin 1966 (zitiert: Öffentlichkeitsarbeit)
- Werbefernsehen und öffentliches Recht, Berlin 1967 (zitiert: Werbefernsehen)
- Lenz, Friedrich      Werden und Wesen der öffentlichen Meinung, ein Beitrag zur politischen Soziologie, München 1956

- Lenz, Helmut                      Rundfunkorganisation und öffentliche Meinungsbildung, JZ 63, 338 ff.
- Lerche, Peter                    Grundrechtsbegrenzungen "durch Gesetz" im Wandel des Verfassungsbildes, DVBl 58, 524 ff.  
Übermaß und Verfassungsrecht, Köln 1961  
Rechtsprobleme des Werbefernsehens, Frankfurt Berlin 1965 (Beiträge zum Rundfunkrecht Heft 2), (zitiert: Gutachten)  
Werbung und Verfassung, München Berlin 1967
- Loehning, Curt                  Unabhängigkeit des Rundfunks, DÖV 53, 193 ff., 264 ff.
- Löffler, Martin                 Private Wirtschaftswerbung durch öffentliche Rundfunkanstalten? BB 56, 729 ff.  
Der Informationsanspruch der Presse und des Rundfunks, NJW 64, 2277 ff.  
Die Sorgfaltspflichten der Presse und des Rundfunks, NJW 65, 942 ff.  
Die Meinungs- und Pressefreiheit im Abhängigkeitsverhältnis, NJW 63, 1100 ff.  
Presserecht, Kommentar, 2. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Band 1 München 1969, Band 2 München 1968  
Das Zensurverbot der Verfassung, NJW 69, 2225 ff. = AfP Nr. 80/1969 S. 886 ff.
- Lüders, Carl-Heinz            Die Zuständigkeit zur Rundfunkgesetzgebung, Bonn 1953 (zitiert: Zuständigkeit)
- Magnus, Uwe                    Zur Frage der Typologie von Sendeformen in Hörfunk und Fernsehen, RuF 67, 41 ff.
- Mallmann, Walter              Literatur zum Presserecht, JZ 56, 348 ff.; JZ 64, 76 ff. und 141 ff.  
Öffentliche Meinung und Verfassungsrecht (I, II) in: Hessische Hochschulwochen für staatswissenschaftliche Fortbildung, I: Band 27 (1960) S. 168 ff., II: Band 52 (1968) S. 23 ff.  
Rundfunkreform im Verwaltungswege? Rechtsgutachten zu der Frage: Sind Maßnahmen der vollziehenden Gewalt des Bundes zulässig, durch die ein "privatwirtschaftliches Fernsehen" eingeführt und Bundesorgane oder -anstalten mit der Aufgabe der überregionalen Rundfunkversorgung betraut werden?, erstattet dem Hessischen Rundfunk, Frankfurt (Juni 1960), in: Fernsehstreit I S. 234 ff. (zitiert: Gutachten)

- Pressepflichten und öffentliche Aufgabe der Presse, JZ 66, 625 ff.
- Über Journalistenfreiheit sprechen ist ein Wagnis, Der Journalist, Jahrgang 11 Heft 4 (April 1961) S. 2 ff.
- Einige Bemerkungen zum heutigen Stand des Rundfunkrechts, JZ 63, 350 ff.
- Das Recht der Kunsthochschulen und die Freiheit der Kunst, Festschrift für H. Jahrreiss, Köln Berlin Bonn München 1964, S. 247 ff.
- Pressefreiheit und Journalistenrecht, in: Es geht nicht nur um Springer, Material und Meinungen zur inneren Pressefreiheit, hrsg. von O. Wilfert, Mainz 1968
- Mangoldt-Klein Das Bonner Grundgesetz, erl. v. H. v. Mangoldt, 2. neu bearbeitete und vermehrte Auflage von F. Klein; Band 1 Berlin Frankfurt 1955-1957; Band 2 Berlin Frankfurt 1959-1964
- Maser, Siegfried Die Geltung der Grundrechte für juristische Personen und teilrechtsfähige Verbände, jur. Diss. Bonn 1964
- Maunz, Theodor Rechtsgutachten über die Frage der Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs über die "Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben auf dem Gebiet des Rundfunks" mit dem Grundgesetz, März 1953, in: Fernsehstreit I S. 276 ff. (zitiert: Gutachten)
- Toleranz und Parität im deutschen Staatsrecht, München 1953
- Die Gesetzmäßigkeit des Fernsehwerbens, BayVBl 57, 4 ff.
- Deutsches Staatsrecht, 17. A., München Berlin 1969
- Maunz-Dürig-Herzog Grundgesetz (Loseblattausgabe), München Berlin 1959 ff.
- Meyn, Hermann Der Vormarsch der Parteien im Rundfunk, RuF 69, 230 ff.
- Michel-Bericht Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film, Bundestagsdrucksache V 2120
- Mikat, Paul Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Rundfunk- und Fernsehwesens, unveröffentlichtes Rechtsgutachten, erstattet im Auftrag der ARD v. 20.5.1960 (zitiert: Gutachten)

- Model, Otto                      Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Taschenkommentar, begründet von O. Model, 4. völlig neu bearbeitete sowie vermehrte Auflage von K. Müller, Köln Berlin Bonn München 1965
- Möller, Jürgen                  Werbung im Fernsehen? RuF 56, 38 ff.
- Moser, Artur                      Rundfunk und Grundgesetz, JZ 51, 70 ff.  
                                          Nochmals Rundfunk und Grundgesetz, DÖV 54, 389 ff.
- Münch, Ingo von                Freie Meinungsäußerung und besonderes Gewaltverhältnis, jur. Diss. Frankfurt 1957
- Nagel, Hannelore                Die Rechtsbeziehungen zwischen Rundfunkanstalten und Rundfunkteilnehmern und die Stellung der Post, jur. Diss. Würzburg 1967
- Neumann-Duesberg, Horst    Bildberichterstattung über absolute und relative Personen der Zeitgeschichte, JZ 60, 114 ff.  
                                          Einschränkung des Geltungsbereichs des § 824 BGB durch die Meinungs- und Informationsfreiheit, NJW 68, 81 ff.
- Nipperdey, Hans C.            Boykott und freie Meinungsäußerung, DVBl. 58, 445 ff.
- Noltenius, Johanne             Die freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft und das Zensurverbot des Grundgesetzes, jur. Diss. Göttingen 1958
- Ossenbühl, Fritz                Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, München 1969 (Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 4)
- Paulus, Beate                    Programmkiller - Der Rundfunk darf sich seinen kulturellen Aufgaben nicht entziehen, "Zeit" v. 9.2.1968 S. 12
- Pelckmann, Horst                Ehrenschatz und Kritik an Regierung, Ministern und Beamten in den USA, NJW 66, 1207 ff.
- Peters, Hans                     Die Zuständigkeit des Bundes im Rundfunkwesen, Berlin, Göttingen Heidelberg 1954 (zitiert: Zuständigkeit)  
                                          Die Rundfunkhoheit des Bundes, Bonn 1959 (zitiert: Rundfunkhoheit)  
                                          Die Rechtslage von Rundfunk und Fernsehen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961, Gütersloh 1961 (zitiert: Rechtslage)

- Pressler, Hans      Über die Rundfunkwellenverteilung, RuF 57, 206 f.  
Kommunaler und privater Rundfunk im lokalen Bereich (Stellungnahme), DÖV 63, 379 ff.
- Quaritsch, Helmut      Die politischen Parteien und die Programmfreiheit, RuF 57, 375 ff.  
Anmerkungen zu Entscheidungen von Gerichten der Bundesrepublik Deutschland über die Frage des Anspruchs politischer Parteien auf Sendezeit im Wahlkampf, JbIR Band 8 (1959) S. 339 ff.
- Rehbinder, Manfred      Presserecht, Herne Berlin 1967  
Die öffentliche Aufgabe und rechtliche Verantwortlichkeit der Presse, Berlin 1962  
Filmeinfuhrkontrolle und Grundgesetz, DVBl. 65, 550 ff.  
Grenzen der Meinungs- und Pressefreiheit, NJW 62, 2140 ff.
- Reinelt, Manfred  
Michael      Der Rundfunk in der westdeutschen Verfassungsordnung. Zum Verhältnis von Rundfunk und Staat, jur. Diss. Göttingen 1959
- Reisnecker, Helmut      Das Grundrecht der Meinungsfreiheit und die Schranken der allgemeinen Gesetze im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG, jur. Diss. München 1960
- Reissner, Helmut      Das Grundrecht der Meinungsfreiheit auf dem Gebiet des Rundfunks und des Fernsehens in der Bundesrepublik Deutschland, jur. Diss. Würzburg 1962/63
- Ridder, Helmut K.J.      Artikel "Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner Die Grundrechte Band II, Berlin 1954 S. 243 ff. (zitiert: Meinungsfreiheit)  
Artikel "Rundfunk" in Staatslexikon Band 6, Freiburg 1963, Spalte 998 ff.  
Artikel "Zensur" in Staatslexikon Band 8, Freiburg 1963, Spalte 951 ff.  
Das Zensurverbot, AfP Nr. 80/1969 S. 882 ff.  
Kirche Staat Rundfunk, Frankfurt/M. 1958  
Die Zuständigkeit zur Gesetzgebung über den Rundfunk, Rechtsgutachten, erstattet dem Hessischen Rundfunk, vom 7. April 1960, in: Fernsehstreit I S. 292 ff. (zitiert: Gutachten)  
Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1960 (Arbeits- und Sozialrechtliche Studien Heft 2)

- Die öffentliche Aufgabe der Presse im System des modernen Verfassungsrechts, Wien 1962 (zitiert: Die öffentliche Aufgabe)
- Staatsgeheimnis und Pressefreiheit (Vortrag), veröffentlicht in der gleichnamigen Schrift des SPD-Vorstandes, Bonn 1963, S. 21 ff.
- Das Recht auf Information, in: Das Recht auf Information, München 1967 (Schriftenreihe der Ev. Akademie für Rundfunk und Fernsehen Heft 12) S. 19 ff.
- Freiheit der Kunst nach dem Grundgesetz, Berlin Frankfurt/M. 1963
- Schmittiana (I), Festschrift für Carl Schmitt, Neue politische Literatur 1967, S. 1 ff.
- Ridder-Stein Die Freiheit der Wissenschaft und der Schutz von Staatsgeheimnissen, DÖV 62, 361 ff.
- Riedel, Hermann Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften, Siegburg 1953
- Roegelé, Otto B. Presse-Reform und Fernseh-Streit, Texte zur Kommunikationspolitik von 1832 bis heute, Gütersloh 1965
- Roportz, Hans-Rolf Die Freiheit der Kunst nach dem Grundgesetz, Neuwied 1966
- Rothenbücher, Karl Das Recht der freien Meinungsäußerung, VVDStRL 4 (1928) S. 6 ff.
- Roth-Stielow, Klaus Die Ausgleichsfunktion des Art.19 Abs.2 GG zwischen Pressefreiheit und Ehrenschaft, NJW 63, 1860 ff.
- Rudolf, Walter Die Errichtung privater Rundfunk- und Fernsehsender nach der gegenwärtigen Rechtslage, NJW 53, 1700 ff.
- Rüfner, Wolfgang Zur Bedeutung und Tragweite des Art. 19 Abs.3 GG, AöR NF 89, 261 ff.
- Rupp-v.Brünneck, Wiltraut Zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen, in: Festschrift f.A.Arndt, Frankfurt/M. 1969 S. 349 ff.
- Sänger, Gisela Funktion amtlicher Pressestellen in der demokratischen Staatsordnung, Frankfurt Berlin 1966 (Abhandlungen der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg Band 13)

|                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Schäuble, Frieder      | Rechtsprobleme der staatlichen Kunstförderung, jur. Diss. Freiburg 1965                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Scheer, Bernhard       | Deutsches Presserecht, Kommentar, Hamburg 1966, Nachtrag 1967                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Schelsky, Helmut       | Müssen Massenmedien bilden? in: Kann ein Massenmedium bilden? München 1966 (Schriftenreihe der Ev. Akademie für Rundfunk und Fernsehen Heft 11) S. 49 ff.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Scheu, Lisa            | Interessenwahrnehmung durch Rundfunk und Presse, eine strafrechtliche Untersuchung, Berlin 1965 (Neue Kölner rechtswissenschaftliche Abhandlungen Heft 39)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Scheuner, Ulrich       | Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, Recht Staat Wirtschaft Band 4 (1953) S. 88 ff.<br>Der Bereich der Rundfunkfreiheit, RuF 55, 353 ff.<br>Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich des Rundfunks, Rechtsgutachten, erstattet dem Bundesministerium des INNERN, Oktober 1959, in: Fernsehstreit I S. 314 ff. (zitiert: Gutachten)<br>Pressefreiheit, VVDStRL 22 (1965) S. 1 ff.<br>Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre, Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für R. Smend, Tübingen 1962, S. 225 ff. |
| Schilling, Robert      | Schmutz- und Schundgesetz, Handbuch und Kommentar zum Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften, Nürnberg Düsseldorf Berlin 1953                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Schindler, Dietrich    | Über die Bildung des Staatswillens in der Demokratie, Zürich 1921                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Schmeißer, Hans-Konrad | Die juristische Problematik des Werbefunks, jur. Diss. Erlangen 1960                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Schmid, Carlo          | Bemerkungen zum Grundrecht der Informationsfreiheit, in: Information oder herrschen die Souffleure? Reinbek bei Hamburg 1964 S. 73 ff.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Schmidt, August        | Über die Freiheit der Kunst, GA 1966, 97 ff.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Schmidt, Walter        | Die Freiheit vor dem Gesetz, AöR 91 (1966), S. 42 ff.<br>Pressefreiheit, allgemeine Gesetze und Polizei, JZ 67, 151 ff.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Schmitt, Carl          | Verfassungslehre, München Leipzig 1928                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

- Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung, in: Rechtswissenschaftliche Beiträge zum 25-jährigen Bestehen der Handelshochschule Berlin, Berlin 1931 S. 1 ff.
- Schmitt, Oskar      Lehrfreiheit, Meinungsfreiheit und "Verfassungstreue", DVBl 66, 6 ff., 166 ff.
- Schmitz, Bernd      Kommerzielles Fernsehen und Rundfunkfreiheit, DÖV 68, 683 ff.
- Schmitz, B.A.      Die Neuordnung des Rundfunkwesens in den Niederlanden, JbIR Band 13 (1967) S. 338 ff.
- Schneider, Franz      Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, München 1962
- Schneider, Hans      Verfassungshandel über Rundfunkkompetenz, RuF 55, 358 ff.
- Werbung im Rundfunk. Zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit von Werbesendungen durch die Rundfunkanstalt, Frankfurt Berlin 1965 (Beiträge zum Rundfunkrecht Heft 1), (zitiert: Gutachten)
- Werbesendungen des Rundfunks als Gegenstand eines Bundesgesetzes? NJW 65, 937 ff.
- Rundfunk als Bundesaufgabe, Rechtsgutachten über die Befugnisse des Bundes zur Errichtung und zum Betrieb eigener Rundfunksender, erstattet dem BMI, Januar 1959, in: Fernsehstreit I S. 417 ff.
- Rundfunk und Kulturhoheit, DÖV 60, 845 ff.
- Schneider, Klaus Joachim      Konzentrationsbestrebungen der deutschen Landesrundfunkanstalten in verfassungsrechtlicher Sicht, Berlin 1970
- Schnur, Roman      Pressefreiheit, VVDStRL 22 (1965) S. 101 ff.
- Schuele, Adolf      Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit, Zwei Rechtsgutachten von A. Schuele und H. Huber, Tübingen 1961
- Scholler, Heinrich      Die Freiheit des Gewissens, Berlin 1958
- Person und Öffentlichkeit. Zum Spannungsverhältnis von Pressefreiheit und Persönlichkeitsschutz, München 1967
- Schönke-Schröder      Strafgesetzbuch, Kommentar, 14. A., München Berlin 1969
- Schwenk, Edmund      Umfang und Wirkung von Meinungs- und Pressefreiheit, NJW 62, 1321 ff.

- Siegert, Karl                      Fernsehrecht und Schutz der Einzelperson, NJW 63, 1953 ff.
- Smend, Rudolf                    Das Recht der freien Meinungsäußerung (Mitbericht), VVDStRL 4 (1928) S. 44 ff.  
                                          Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit, Gedächtnisschrift für W. Jellinek, München 1955, S. 11 ff.
- Spanner, Hans                    Art. 5 GG und die Ordnung des Rundfunks in materieller Hinsicht, Rechtsgutachten, erstattet dem BMI, Januar 1959, in Fernsehstreit I S. 357 ff. (zitiert: Gutachten I)  
                                          Die Möglichkeit eines staatlichen (Bundes-) Einflusses auf von privater Hand gestaltete Fernsehprogramme, Rechtsgutachten, erstattet dem BMI, Mainz 1959, in Fernsehstreit I S. 390 ff. (zitiert: Gutachten II)
- Starkulla, Heinz                 Presse, Fernsehen und Demokratie. Der "Wettbewerb" der Medien als kommunikationspolitisches Problem, in: Festschrift für Otto Groth, Bremen 1965, S. 198 ff.
- Stein, Ekkehart                 Lehrbuch des Staatsrechts, Tübingen 1968
- Stenglein, M.                    Kommentar zu den strafrechtlichen Nebengesetzen des Deutschen Reiches, Band I 5. A., Berlin 1929
- Stern, Klaus                    Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, München 1968 (Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 1)
- Sterner, Hans-Jürgen         Die Berichterstattung über Tagesereignisse im Fernsehfunk, jur. Diss. Frankfurt 1959
- Thiele, Willi                    Der Regierungsentwurf eines niedersächsischen Pressegesetzes, DVBl. 63, 905 ff.
- Thieme, Werner                 Der Finanzausgleich im Rundfunkwesen, AöR NF 88 (1963) S. 38 ff.  
                                          Rechtsfragen einer Fernsehuniversität, WissR Band 1 Heft 2 (Juni 1968) S. 121 ff.
- Thoma, Richard                Grundrechte und Polizeigewalt, in: Verwaltungrechtliche Abhandlungen, Festgabe zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens des Preußischen OVG, hrsg. von Triepel, Berlin 1925 S. 183 ff. (zitiert: Festschrift)
- Uhlitz, Otto                    Gewerbeschädigende Werturteile, NJW 66, 2097 ff.

- Ullrich, Walter/  
Thomsen, Heiko      Zur Ausgliederung des Werbefunks aus den Rundfunkanstalten, DÖV 62, 245 ff.
- Der finanzielle Wert des Werbefunks, NJW 64, 574 ff.
- Vervier, Heinrich      Meinungsäußerungsfreiheit und Beamtenrecht, AöR NF 6 (1924) S. 1 ff.
- Vogel, Klaus      Zur Verantwortlichkeit leitender Organwalterakte, in: Hamburger Festschrift für F. Schack, Hamburg 1966 S. 183 ff.
- Volle, Klaus      Die verfassungsrechtliche Problematik der Privatisierung und Kommerzialisierung von Rundfunk und Fernsehen, jur. Diss. Bochum 1967
- Wacke, Gerhard      Werbeaussagen und Meinungsäußerungen, in: Hamburger Festschrift für F. Schack, Hamburg 1966, S. 197 ff.
- Weber, Werner      Zur Rechtslage des Rundfunks, in: Der Rundfunk im politischen und geistigen Raum des Volkes (Denkschrift), Hamburg o.J. S. 63 ff. (zitiert: Denkschrift)
- Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. A. Stuttgart 1958
- Sendezeiten für Wahlpropaganda der politischen Parteien im Rundfunk, DÖV 62, 241 ff.
- Wehrhahn, Herbert      Lehrfreiheit und Verfassungstreue, Tübingen 1955
- Weitnauer, Hermann      Persönlichkeitsschutz und Meinungsfreiheit, NJW 59, 313 ff.
- Weniger, Erich      Die geistige und politische Freiheit im Rundfunk, in: Der Rundfunk im politischen und geistigen Raum des Volkes (Denkschrift), Hamburg o.J. S. 13 ff.
- Wenke, Hans      Der Rundfunk im Dienste des politischen Lebens, in: Der Rundfunk im politischen und geistigen Raum des Volkes (Denkschrift), Hamburg o.J. S. 45 ff.
- Grenzen der Freiheit des Rundfunks, RuF 63, 147 ff.
- Wenzel, Karl Egbert      Das Recht der Wort- und Bildberichterstattung, Systematisches Handbuch, Köln 1967
- Wilfert, Otto      Innere Pressefreiheit in Anstalten des öffentlichen Rechts, in: Es geht nicht nur um Springer, Material und Meinungen zur inneren Pressefreiheit, hrsg. v. O. Wilfert, Mainz 1968

- Wilkens, Heinz Die Aufsicht über den Rundfunk, jur. Diss.  
Frankfurt/M. 1965
- Willms, Günther Die "Information" als Interpretationsgrundlage  
für die subjektiven öffentlichen Rechte des Art.  
5 Abs.1 GG, Buchbesprechung NJW 68, 977 f.
- Windsheimer, Hans Die "Information" als Interpretationsgrundlage  
für die subjektiven öffentlichen Rechte des  
Art. 5 Abs.1 GG, Berlin 1968
- Wohland, Werner Informationsfreiheit und politische Filmkontrolle,  
Berlin 1968
- Wolff, Hans J. Verwaltungsrecht I, Studienbuch, 7. A.,  
München Berlin 1968
- Zeidler, Karl Gedanken zum Fernsehurteil des Bundesver-  
fassungsgerichts, in: AöR 86 (1961), 361 ff.

## Abkürzungsverzeichnis

|                        |                                                                                                                                                   |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AfP                    | Archiv für Presserecht                                                                                                                            |
| AöR                    | Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen                                                                                                          |
| APF                    | Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, Frankfurt/M.                                                                                             |
| ARD                    | Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland                                                   |
| BAG                    | Bundesarbeitsgericht                                                                                                                              |
| BAGE                   | Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts.<br>Amtliche Sammlung                                                                                    |
| BayVBl                 | Bayerische Verwaltungsblätter, Zeitschrift für das öffentliche Recht und öffentliche Verwaltung, München                                          |
| BGB                    | Bürgerliches Gesetzbuch                                                                                                                           |
| BGBI                   | Bundesgesetzblatt                                                                                                                                 |
| BGHSt                  | Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen.<br>Amtliche Sammlung                                                                        |
| BGHZ                   | Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen.<br>Amtliche Sammlung                                                                        |
| BK                     | Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Hamburg 1950 ff.,<br>Zweitbearbeitungen 1964 ff.                                                                |
| BMI                    | Bundesministerium des Innern                                                                                                                      |
| BR                     | Bayerischer Rundfunk                                                                                                                              |
| BVerfG                 | Bundesverfassungsgericht                                                                                                                          |
| BVerfGE                | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.<br>Amtliche Sammlung                                                                                |
| BVerwGE                | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts.<br>Amtliche Sammlung                                                                                |
| DB                     | Der Betrieb, Wochenschrift für Betriebswirtschaft,<br>Steuerrecht, Wirtschaftsrecht, Arbeitsrecht, Düsseldorf                                     |
| DLF                    | Deutschlandfunk                                                                                                                                   |
| DÖV                    | Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, Stuttgart Köln                                               |
| DVB1                   | Deutsches Verwaltungsblatt, Köln Berlin                                                                                                           |
| DW                     | Deutsche Welle                                                                                                                                    |
| FAZ                    | Frankfurter Allgemeine Zeitung                                                                                                                    |
| Fernsehstreit<br>I, II | Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht. Eine<br>Dokumentation des Prozeßmaterials von Günter Zehner,<br>Band I und Band II, Karlsruhe |

|                |                                                                                                                                    |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FR             | Frankfurter Rundschau                                                                                                              |
| GjS            | Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften                                                                           |
| HdbDStR        | Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von G. Anschütz und R. Thoma, 2 Bände, Tübingen 1930 und 1932                   |
| HR             | Hessischer Rundfunk                                                                                                                |
| IntHdbRuF      | Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen, herausgegeben vom Hans Bredow-Institut an der Universität Hamburg, Hamburg    |
| JbIR           | Jahrbuch für Internationales Recht, Göttingen                                                                                      |
| JÖR NF         | Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, neue Folge, Tübingen                                                               |
| JW             | Juristische Wochenzeitschrift                                                                                                      |
| JZ             | Juristenzeitung                                                                                                                    |
| KPD            | Kommunistische Partei Deutschlands                                                                                                 |
| LPG            | Landespressegesetz                                                                                                                 |
| MDH            | Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz (Loseblattausgabe), München und Berlin 1959 ff.                                                    |
| Michel-Bericht | Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film, Bundestagsdrucksache V/2120 |
| NDR            | Norddeutscher Rundfunk                                                                                                             |
| NJW            | Neue Juristische Wochenschrift                                                                                                     |
| OLG            | Oberlandesgericht                                                                                                                  |
| OVG            | Oberverwaltungsgerichts                                                                                                            |
| PresseG        | Pressegesetz                                                                                                                       |
| PrOVGE         | Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts. Amtliche Sammlung                                                          |
| RdNr           | Randnummer                                                                                                                         |
| RGBl           | Reichsgesetzblatt                                                                                                                  |
| RGSt           | Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen. Amtliche Sammlung                                                                |
| RuF            | Rundfunk und Fernsehen, Vierteljahresschrift, herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut, Hamburg                                      |
| SDR            | Süddeutscher Rundfunk                                                                                                              |
| SFB            | Sender Freies Berlin                                                                                                               |

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sp            | Spalte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| SR            | Saarländischer Rundfunk                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| SRP           | Sozialistische Reichspartei                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Staatslexikon | Staatslexikon (Recht Wirtschaft Gesellschaft), hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 6.A. Freiburg i.Br.1957/63)                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| StGB          | Strafgesetzbuch                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| SWF           | Südwestfunk                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| SZ            | Süddeutsche Zeitung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Ufita         | Archiv für Urheber-, Film, Funk- und Theaterrecht, Baden-Baden                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| VerwArch      | Verwaltungsarchiv                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| vMK           | von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2.A.1957, 1964                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| VVDStRL       | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| WissR         | Wissenschaftsrecht Wissenschaftsverwaltung Wissenschaftsförderung, Zeitschrift für Recht und Verwaltung der wissenschaftlichen Hochschulen und der wissenschaftspflegerischen und -fördernden Organisationen und Stiftungen, hrsg. v. H. Gerber, V. Grellert, O. Kimminich, E.-J. Mestmäcker, R. Reinhardt, H.J. Schuster, F. Graf Stenbock-Fermor, J.C.B. Mohr (P. Siebeck) Tübingen |
| WDR           | Westdeutscher Rundfunk                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| WRV           | Weimarer Reichsverfassung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| ZDF           | Zweites Deutsches Fernsehen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| ZV+ZV         | Zeitungsverlag und Zeitschriftenverlag, das Organ für Presse und Werbung                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

## A. Der Begriff der Programmfreiheit und seine Abgrenzung

### I. Der Begriff

Der Begriff der Programmfreiheit ist weder dem Grundgesetz noch den Rundfunkgesetzen, -verträgen oder -satzungen bekannt. Die einzige "Freiheit" des Rundfunks<sup>1)</sup>, die positiv-rechtlich ausdrücklich genannt und garantiert wird, ist die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Freiheit der Berichterstattung. Lediglich in der Literatur taucht der Begriff immer häufiger bei der Erörterung rundfunk-(verfassungs)rechtlicher Fragen auf<sup>2)</sup>. Er wird dabei ganz überwiegend im Sinne von "Freiheit der Programmgestaltung"<sup>3)</sup> bzw. "Freiheit zur Produktion beliebiger Programme"<sup>4)</sup> verwandt. Nur Reinelt<sup>5)</sup> faßt den Begriff weiter und dehnt ihn auch noch auf die Verbreitung der fertiggestellten Programmbeiträge aus. Für ihn ist die Programmfreiheit mithin die "Freiheit der Rundfunkstationen in der Gestaltung und Ausstrahlung ihres Programms"<sup>6)</sup>. Da konkreter Inhalt, Umfang, Rechtsgrundlage und Bedeutung dieses für den Rundfunk im Rahmen der ihm

- 1) Im folgenden umfaßt der Begriff des Rundfunks sowohl den Hörfunk als auch den Fernsehfunke; vgl. Herzog in MDH Art. 5 RdNr.197; Schneider, Konzentrationsbestrebungen S. 16
- 2) Vgl. Maunz Gutachten S. 276 f.; Lerche Gutachten S. 4, 9; Peters Zuständigkeit S. 47 ff.; Mallmann Gutachten S. 256; Lenz JZ 63, 338 ff. (340); Reinelt Der Rundfunk in der westdeutschen Verfassungsordnung S. 53, 62; Wilkens Die Aufsicht über den Rundfunk S. 92; Kleinschmidt Die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film S. 95, 136; Spanner Gutachten II S. 402 ff.; Leisner Werbefernsehen S. 84 ff.; Reissner Das Grundrecht der Meinungsfreiheit auf dem Gebiet des Rundfunks und Fernsehens in der BRD S. 77; Bachof Gutachten S. 24 ff.; Herzog in MDH Art. 5 GG RdNr.202; Ridder Gutachten S. 309; Stern Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat S. 16 ff.; Ossenbühl Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks S. 8 ff.
- 3) Peters aaO S. 47; Maunz aaO S. 277; Mallmann aaO S. 256; Leisner aaO S. 84/85; Wilkens aaO; Ridder aaO; Herzog aaO; Lerche aaO S. 4; Stern aaO S. 18; Ossenbühl aaO S. 10
- 4) Lenz aaO S. 340; ähnlich Peters aaO S. 48
- 5) aaO S. 53
- 6) aaO S. 53

als Aufgabe obliegenden Rundfunkversorgung so bedeutsamen Rechtsinstituts bisher jedoch entweder überhaupt nicht oder in nicht zufriedenstellender Weise erörtert worden sind, soll diese Arbeit zur Klärung der hier anstehenden Fragen beitragen. Dies erscheint umso notwendiger, als die Programmgestaltung des Rundfunks in neuerer Zeit zunehmender Kritik und versuchter Einflußnahme durch staatliche Stellen, Parteien und Interessenverbände ausgesetzt ist. Als Beispiele seien hier nur die Intervention der Bundesregierung gegen die Teilnahme des Chefredakteurs der Illustrierten "stern" an der Sendung "Internationaler Frühschoppen" vom 3. März 1968<sup>7)</sup> und die Angriffe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion gegen die Panorama-Sendung vom 11. August 1969<sup>8)</sup> angeführt. Die angebliche Einseitigkeit der beanstandeten Sendung bewog seinerzeit CDU/CSU-Bundes- und Landespolitiker dazu, Staatsaufsichtsmaßnahmen gegen den Norddeutschen Rundfunk<sup>9)</sup>, die Kündigung des NDR-Staatsvertrages<sup>10)</sup>, personelle Konsequen-

---

7) SZ v. 4. 3. 1968 S. 1/2; FR Nr. 54 v. 4. 3. 1968 S. 1/2; FR Nr. 55 v. 5. 3. 1968 S. 1; FR Nr. 57 v. 7. 3. 1968; FAZ Nr. 55 v. 5. 3. 1968 S. 1; "Welt am Sonntag" Nr. 9 v. 3. 3. 1968; "Der Spiegel" Nr. 11 v. 11. 3. 1968 S. 36 ff.

8) FAZ Nr. 188 v. 16. 8. 1969 S. 4; FAZ Nr. 190 v. 19. 8. 1969 S. 4; FR Nr. 188 v. 16. 8. 1969 S. 5; "Der Spiegel" Nr. 34 v. 18. 8. 1969 S. 131; "Der Spiegel" Nr. 35 v. 25. 8. 1969 S. 29. Wegen weiterer Versuche einer Einflußnahme auf die Programmgestaltung des Rundfunks siehe den Bericht "Fernsehredakteure stehen mit dem Rücken zur Wand" in ZV+ZV Nr. 11 v. 15. 3. 1968 S. 401; den Artikel v. H. Höfl "Handlanger unter uns" in "Der Spiegel" Nr. 22 v. 27. 5. 1968 S. 68 ff.; den Artikel v. H. Flottau "Der Druck vollzieht sich atmosphärisch" in SZ Nr. 98 v. 23. 4. 1968 S. 3; den Artikel v. D. Schwarzkopf "Fernsehen in der Schußlinie" in "Die Zeit" Nr. 9 v. 1. 3. 1968 S. 7; die Stellungnahme des damaligen Bundesministers für wiss. Forschung in der Fragestunde des Bundestages v. 9. 2. 1968 Sitzungsprotokoll der 154. Sitzung S. 7870 (D); ZV+ZV 67 Nr. 27 S. 1076 und Nr. 28 S. 1106; den Artikel v. K. R. Dreher "Umstrittene Lebenshilfe von Ahlers & Diehl" in SZ Nr. 237 v. 2. 10. 1968 S. 3; den Artikel v. M. Bissinger "Wer kommandiert unser Fernsehen?" in "stern" Nr. 6 v. 11. 2. 1968 S. 117 ff.; H. Meyn Der Vormarsch der Parteien im Rundfunk RuF 69, 230 ff.

9) FAZ Nr. 194 v. 23. 8. 1969 S. 4; "Die Welt" Nr. 193 v. 21. 8. 1969 S. 1

10) FR Nr. 198 v. 16. 8. 1969 S. 5; "Die Welt" Nr. 189 v. 16. 8. 1969 S. 5; FAZ Nr. 188 v. 16. 8. 1969 S. 4

zen<sup>11)</sup>, die Verweigerung einer Gebührenerhöhung<sup>12)</sup> und schließlich die Änderung des Gegendarstellungsrechts zugunsten einer Entgegnung auch gegenüber Meinungsäußerungen<sup>13)</sup> zu fordern. Angesichts eines derartigen Tableaus möglicher Maßnahmen gegen eine Sendereihe scheint es angezeigt, das Rechtsinstitut der Programmfreiheit näher zu durchleuchten und herauszustellen.

Das Wort "Programm" ist etymologisch auf das lateinische "programma" zurückzuführen<sup>14)</sup>, das soviel bedeutet wie "öffentliche schriftliche Bekanntmachung durch Anschlag". Das lateinische programma wiederum stammt von dem griechischen Verb "prographein" ab, das übersetzt werden kann mit: vorschreiben, vorzeichnen, jemandes Namen voranschreiben (z. B. auf die Senatorenliste), vor aller Augen öffentlich hinschreiben, öffentlich anordnen. Dieser linguistischen Herkunft entsprechend ist das Wort "Programm" in die deutsche Sprache eingegangen als "Ankündigung-", "Einladungs-" oder "Schulschrift"<sup>15)</sup>. Es wird heute vornehmlich im Sinne von "Verzeichnis" einer Reihenfolge von Darbietungen, festgelegter "Folge" und vorgesehenem "Ablauf" einer Veranstaltung gebraucht.

Die sprachliche Exegese legt es nahe, unter der Programmfreiheit das Recht zu verstehen, die Sendefolge im Rundfunk in einem Ankündigungsverzeichnis bekanntzugeben.

Diese Deutung entspräche jedoch nicht dem derzeitigen Sprachgebrauch. Danach ist der Begriff der Programmfreiheit auf den Inhalt der Sendefolge bezogen und bedeutet die Freiheit der Programmgestaltung<sup>16)</sup>. Als solche beschränkt sie sich aber nicht auf die Produktion, sondern umfaßt die ge-

11) "Der Spiegel" Nr. 34 v. 18.8.1969 S.131

12) FR Nr.188 v. 16.8.1969 S.5; "Die Welt" Nr.189 v. 16.8.1969 S.5; FAZ Nr.199 v. 29.8.1969 S.4

13) FR Nr.200 v. 30.8.1969 S.1,2; FR Nr.199 v. 29.8.1969 S.1; "Welt am Sonntag" Nr.34 v. 24.8.1969 S.1

14) J.u.W. Grimm Deutsches Wörterbuch 7. Band, Leipzig 1889

15) Vgl. Kaltschmidt Gesamtes Wörterbuch der Deutschen Sprache 3. Ausgabe Nördlingen 1851

16) Siehe Anm. 3

samte zeitliche und inhaltliche Planung und Vorbereitung, sowie die Zusammenstellung der eigen- und fremdproduzierten Beiträge zum Gesamtprogramm. "Programmfreiheit" in diesem Sinne ist daher ganz allgemein die Freiheit zur Regelung des zeitlichen und inhaltlichen Sendeablaufs, d.h. die Freiheit zur Auswahl und Gestaltung der Sendeinhalte nach Maßgabe der finanziellen Möglichkeiten.

Die Programmplanung beginnt bereits mit der Erstellung des Budgets für das Etatjahr. Denn Zahl, Umfang und Art der geplanten Sendungen müssen auf die finanziellen Möglichkeiten abgestimmt werden. Hierzu bedarf es einer durchdachten Rahmenplanung. Sie erfolgt durch die Programmdirektion (Hörfunk und Fernsehen) und hat die Aufteilung der für die einzelnen Programmhauptabteilungen (z.B. Politik und Zeitgeschehen, Kultur, Bildung und Erziehung, Musik, Spiel und Oper, Unterhaltung) sowie deren Unterabteilungen<sup>17)</sup> verfügbaren Sendezeiten zum Gegenstand. Sie erstreckt sich weiterhin auf den Umfang der selbst herzustellenden, in Produktionsauftrag zu vergebenden oder anzukaufenden Sendungen und den Anteil der Life-Übertragungen sowie Film- und Magnetaufzeichnungen.

Ist die Rahmenplanung abgeschlossen und mit der für die finanziellen Fragen zuständigen Wirtschaftsabteilung abgestimmt worden, beginnt zwecks Realisierung des Programmvorhabens die Einzelplanung. Sie erfolgt durch die verschiedenen Programmabteilungen und bestimmt die sachlichen, zeitlichen und quantitativen Anforderungen an die vorhandene Produktionskapazität sowie "Farbe" und Kosten des Projekts. Auch in diesem Stadium sind die drei Faktoren der Programmherstellung: Idee, Mittel und Produktionskapazität zu harmonisieren und in Einklang mit dem Gesamtprogramm zu bringen. Dies gilt insbesondere für die Auswahl des zu behandelnden Stoffes, der Sendeform, der mitwirkenden Personen sowie des Sendetermins innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeiträume.

---

17) Hierher gehören z.B. beim HR zu der für den Hörfunk bestehenden Hauptabteilung Politik und Zeitgeschehen die Abteilungen Nachrichtendienste, Hessenrundschau, Landfunk, Politik, Zeitfunk, Sportfunk, Wirtschaftsfunk, Sozialfunk, Büro Bonn.

Soweit die Programmabteilungen über einen längeren Zeitraum hinweg planen, erstellen sie einen "Spielplan". Das jeweilige Wochenprogramm wird dann endgültig in einer Programmkonferenz beraten. Werden die Vorschläge genehmigt, und sind die Sendungen nicht schon produziert, so beginnt die Produktion, sobald der Beitrag fertiggestellt werden kann.

Für das Deutsche Fernsehen<sup>18)</sup> ist wichtigstes Planungsgremium die unter dem Vorsitz des Programmdirektors des Deutschen Fernsehens tagende Programmkonferenz der Programmdirektoren der einzelnen Rundfunkanstalten<sup>19)</sup>. Sie stellt aus den Angeboten der einzelnen Anstalten für einen gewissen Zeitraum das künftige Gemeinschaftsprogramm zusammen. Jede Anstalt ist verpflichtet, einen nach einem vereinbarten Schlüssel bestimmten Anteil des Gemeinschaftsprogramms zu übernehmen<sup>20)</sup>. Nach § 7 der Geschäftsordnung der ständigen Programmkonferenz<sup>21)</sup> können auch einzelne Anstalten mit der Herstellung bestimmter Sendungen beauftragt werden (so ist z. B. die Tagesschau dem NDR übertragen worden). Beim Zweiten Deutschen Fernsehen wird das Programmschema in der Hauptabteilung "Planungsredaktion" entsprechend dem Koordinierungsabkommen zwischen ARD und ZDF<sup>22)</sup> festgelegt.

Beim Dritten und Regionalprogramm obliegt die Gestaltung allein den einzelnen Rundfunkanstalten, bzw. den zur "Nordschiene" verbundenen drei Anstalten (NDR, RB, SFB) gemeinsam.

---

18) Vgl. das Abkommen über die Koordinierung des Ersten Fernsehprogramms v. 17. 4. 1959 abgedr. bei Delp Recht der Publizistik Bd. IV Nr. 460 und die Verwaltungsvereinbarung der Landesrundfunkanstalten über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Fernsehens v. 27. 3. 1953 i. d. F. v. 2. 7. 1964, abgedr. bei Delp aaO Nr. 457

19) §§ 3, 4 des Koordinierungsabkommens

20) § 1 des Koordinierungsabkommens

21) Abgedr. bei Delp Recht der Publizistik Bd. IV Nr. 457 a

22) Vorläufige Vereinbarung zwischen den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und der Anstalt des Zweiten Deutschen Fernsehens über die Koordinierung der beiden Fernsehprogramme v. 19. 2. / 10. 3. 1965, abgedr. bei Delp aaO Nr. 462

Die Einzelplanung der Programmabteilungen erfordert je nach Sachgebiet einen mehr oder weniger großen Aufwand an Arbeit und Zeit. So können z.B. Nachrichtensendungen meist erst kurz vor, oft müssen sie sogar noch während der Sendung zusammengestellt werden. Beim Zeitfunk werden die Themen in der Regel erst am Morgen des Sendetages in einer Redaktionskonferenz festgelegt. Anders verhält es sich dagegen z.B. bei den Fernsehspielen. Hier wird das allgemeine Thema zunächst in einer Besprechung zwischen Programmdirektion und Dramaturg ausgesucht. Dieser ist dann von sich aus bemüht, in enger Zusammenarbeit mit Autoren und Verlegern gute Manuskripte aufzufinden. Sind schließlich mehrere in die engere Wahl gezogen, so setzen sich Hauptabteilungsleiter, Spielleiter und Dramaturg zusammen, um ihre Vorschläge für den Spielplan über einen längeren Zeitraum hinaus zu formulieren. Diese werden dann dem Programmdirektor und dem Intendanten zur Genehmigung vorgelegt. Ist sie erteilt, so finden Planungsbesprechungen statt, in denen unter Mitwirkung der (Haupt-)Abteilung Produktion der Sendetermin meist ein halbes Jahr vorher festgelegt wird. Gleichzeitig werden die Manuskripte redigiert, der Regisseur und die Schauspieler ausgewählt und eventuell verpflichtet, der Produktionsplan aufgestellt und andere vorbereitende Arbeiten durchgeführt. Danach beginnt das insbesondere beim Fernsehspiel langwierige Produktionsverfahren mit "kalten" und "heißen" Proben, in denen es neben den Schauspielern insbesondere auch der Technik obliegt, das Konzept des Kommunikators durch Einsatz geeigneter Gestaltungsmittel zu realisieren<sup>23)</sup>.

Die Programmproduktion ist ein eigener und vielseitiger Vorgang, sie steht mit der Programmplanung jedoch notwendig in engem Zusammenhang. Eine Produktion ohne entsprechende Planung ist ebenso unmöglich, wie umgekehrt eine Planung ohne entsprechende Produktion sinnlos ist. Beide ergänzen und beeinflussen sich wechselseitig. So berührt z.B. die Produktion immer dann die Planung, wenn sich das Konzept hörfunk- oder fernsehwirksam nicht verwirklichen läßt, oder aber das fertig produzierte Programm von

---

23) Vgl. dazu ausführlich Freyberger Fernsehtechnik und Programmgestaltung RuF 67, 21 ff.

der Programmdirektion bzw. der Intendanz in der vorliegenden Fassung zur Sendung nicht freigegeben wird.

Innerhalb dieses die gesamte Planung und Produktion des Sendeprogramms umfassenden Bereichs der Programmgestaltung garantiert die Programmfreiheit dem Rundfunk die Möglichkeit, in einer jeden anstaltsfremden Einfluß ausschließenden Unabhängigkeit den Charakter seiner Darbietung durch sachliche und personelle Auswahl nach Maßgabe der finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten näher zu bestimmen und dabei auf eine harmonische Ausbalancierung des Gesamtprogramms zu achten.

## II. Die Abgrenzung der Programmfreiheit

Die Programmfreiheit ist nicht die einzige Freiheit des Rundfunks. Sie ist vielmehr nur ein Teil jenes umfassenderen Rechtsbereichs, der in Theorie und Praxis in Ermangelung eines geeigneteren Begriffs als "Rundfunkfreiheit" gekennzeichnet wird<sup>24)</sup>. Die Rundfunkfreiheit garantiert nach überwiegender Ansicht außer der freien Programmgestaltung noch die freie Berichterstattung<sup>25)</sup>, die ungehinderte Verbreitung der Sendungen<sup>26)</sup> und - als notwendige Grundlage dieser Freiheiten - die wirtschaftliche Unabhängigkeit<sup>27)</sup> sowie eine die Freiheiten des Rundfunks wahrende und dessen funk-

24) Vgl. statt vieler Maunz Gutachten aaO S. 277; Krause-Ablaß JZ 62, 158 ff. (160); Lenz aaO S. 339 f.; Herrmann AöR 90, 285 ff. (302); Leisner Werbefernsehen S. 77 ff.; Lerche Gutachten S. 4; Peters Zuständigkeit S. 48; Volle Die verfassungsrechtliche Problematik der Privatisierung und Kommerzialisierung von Rundfunk und Fernsehen S. 49 ff.; Reissner aaO S. 28 ff.; Scheuner RuF 55, 353 ff.

25) Mallmann Gutachten aaO S. 256, 257

26) Lenz JZ 63, 338 ff. (340); Peters Zuständigkeit S. 48

27) Stern Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalt durch den Staat S. 18 f.; Ossenbühl Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks S. 8; Maunz Gutachten aaO S. 277; Lerche Gutachten S. 15 f.; Scheuner RuF 55, 353 ff. (354/356 f.); Mallmann Gutachten aaO S. 257 f.; Schneider Konzentrationsbestrebungen S. 30

tionsgerechte Aufgabenerfüllung sichernde Organisationsstruktur<sup>28)</sup>. Es fehlt allerdings auch nicht an Stimmen, die eine Verwendung des an die "Pressefreiheit" angelehnten Begriffs der "Rundfunkfreiheit" ablehnen<sup>29)</sup>, da er weder positiv-rechtlich begründet noch juristisch eindeutig faßbar sei und damit nur zu "Mißdeutungen im Sinne einer rechtlich nicht begründeten unbegrenzten Ausdehnung der Garantien des Art. 5 I GG" Anlaß gebe<sup>30)</sup>.

Derartige Mißdeutungen in der Grundrechtsauslegung lassen sich jedoch nicht schon durch unterschiedliche Formulierungen, sondern nur durch eine inhaltlich-materiale Interpretation vermeiden. Man darf sich bei dem Begriff der Rundfunkfreiheit daher nicht von terminologischen Assoziationen zur Pressefreiheit leiten lassen und entweder die für die Presse aus der Pressefreiheit gewonnenen Erkenntnisse unreflektiert auf den Rundfunk übertragen oder aber dem Rundfunk unter Hinweis auf die Rundfunkfreiheit Befugnisse zuerkennen, ohne sie näher auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 5 I GG überprüft zu haben. Es ist vielmehr notwendig, den Begriff der Rundfunkfreiheit an Hand der bestehenden Verfassungsbestimmungen (Art. 5 I, II GG) im einzelnen näher zu konkretisieren.

Ein solcher Versuch kann im Rahmen dieser Arbeit nur für den Bereich der Programmgestaltung unternommen werden. Aus den Erörterungen ausgeklammert bleibt daher eine andere Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit, die mit der Programmgestaltung zwar eng zusammenhängt, jedoch einer gesonderten Erörterung bedarf: die speziell das Ausstrahlen der Programme betreffende Verbreitungsfreiheit. Sie umfaßt die Möglichkeit, das frei produzierte Programm auch frei von jedem anstaltsfremden Einfluß technisch ausstrahlen zu können. Sie erfordert deswegen eine selbständige Untersuchung, weil die Erörterung der in diesem Zusammenhang auftauchenden Fragen, z.B. der Verfügungsberechtigung der Rundfunkanstalten über die

---

28) Lerche Gutachten S. 15 ff.; Stern aaO S. 22 ff.; Ossenbühl aaO S. 8 ff.; Bachof Gutachten S. 26

29) Mallmann Gutachten aaO S. 256; Ridder Kirche Staat Rundfunk S. 42; Bettermann DVBl 63, 41

30) Spanner Gutachten I aaO S. 363; s. auch Mallmann aaO

technischen Sendeanlagen, eine ausführliche Behandlung des Verhältnisses von Rundfunkanstalten und Bundespost voraussetzt, die den Rahmen dieser Arbeit notwendig überstiege<sup>31)</sup>.

Desgleichen muß auf eine Untersuchung der mit der wirtschaftlichen Stellung des Rundfunks zusammenhängenden Probleme verzichtet werden<sup>32)</sup>.

Von der das "Außenverhältnis" des Rundfunks zu Dritten betreffenden Programmfreiheit ist zu unterscheiden die im "Innenverhältnis" der Rundfunkanstalt bestehende Programmgestaltungsbefugnis des Intendanten und die sie begrenzende "innere Rundfunkfreiheit".

Die Programmgestaltungsbefugnis<sup>33)</sup> beruht auf speziellen rundfunkrechtlichen Organisationsvorschriften<sup>34)</sup>, wonach die Verantwortung für die gesamte Programmgestaltung bei allen Rundfunkanstalten allein dem Intendanten, dem einzigen monokratischen Anstaltsorgan, obliegt. Er übt insoweit eine ihm kraft Amtes zustehende Funktion aus und ist hierfür nicht nur gemäß den allgemeinen Straf- und Haftungsgesetzen, die gelegentlich noch durch eine besondere rundfunkrechtliche "Verantwortungsvermutung" zu Lasten des Intendanten ergänzt werden<sup>35)</sup>, "nach außen" gegenüber dritten,

---

31) Vgl. dazu Mallmann Gutachten aaO S. 234 ff.; Stern Funktionsgerechte Finanzierung S. 2 ff., 6 mit weiteren Nachweisen in Anm. 5, 11; Krause-Ablaß RuF 68, 27 ff.;

Nagel Die Rechtsbeziehung zwischen Rundfunkanstalt und Rundfunkteilnehmern und die Stellung der Post jur. Diss. 1967

32) Dazu insbesondere Stern Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalt durch den Staat 1968; Ossenbühl Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks 1969; Bachof Gutachten S. 31 ff.; Lerche Gutachten S. 18 ff.; Leisner Werbefernsehen S. 110 ff.; Herrmann AöR 90 (1965), S. 286 ff. (302 ff.); Thieme AöR 88 (1963), S. 38 ff.; alle jeweils mit weiteren Literaturnachweisen.

33) Vgl. im einzelnen dazu S. 46 ff.

34) Art. 12 II BR-Gesetz; § 16 III HR-Gesetz; § 17 I NDR-Staatsvertrag; § 13 IV RB-Gesetz; § 27 I SR-Gesetz; § 11 I SFB-Satzung; § 8 IV SDR-Satzung; § 14 I SWF-Staatsvertrag; § 21 I WDR-Gesetz; § 20 I ZDF-Staatsvertrag

35) § 7 I, II ZDF-Staatsvertrag; Art. 19 I, III BR-Gesetz; § 4 SR-Gesetz; §§ 28, I, II, 29 DW/DLF-Gesetz

von einem Sendeinhalt betroffenen Personen verantwortlich, sondern auf Grund spezieller organisationsrechtlicher Bestimmungen auch "nach innen", d.h. "organschaftlich"<sup>36)</sup> gegenüber dem für die Überwachung der Programmgestaltung zuständigen anstaltseigenen Aufsichtsorgan. Dieses ist nach der derzeit gültigen Rundfunkverfassung beim NDR und WDR der Verwaltungsrat<sup>37)</sup>, bei den übrigen Anstalten der pluralistisch zusammengesetzte Rundfunk-<sup>38)</sup> bzw. Fernsehrat<sup>39)</sup>. Beide sollen jeweils darauf achten, daß die in den Rundfunkgesetzen, -verträgen und -satzungen aufgestellten Programmrichtlinien eingehalten werden, und<sup>40)</sup> den Intendanten bei der Programmgestaltung entsprechend beraten<sup>41)</sup>.

Die Programmgestaltungsbefugnis findet ihr einschränkendes Gegengewicht in der sogenannten "inneren Rundfunkfreiheit"<sup>42)</sup>. Diese garantiert den Rundfunkjournalisten und -redakteuren die freie Ausübung der ihnen zufallenden Aufgaben und ist damit entscheidender Filter gegenüber allen auf die Programmgestaltungsbefugnis gestützten Einwirkungen auf die inhaltliche Ausgestaltung einer Sendung.

---

36) Vogel Zur Verantwortlichkeit leitender Organverwalter aaO S. 184

37) § 14 III NDR-Staatsvertrag, § 14 IV WDR-Gesetz

38) Art. 7 III Nr. 7 BR-Gesetz; § 9 Nr. 2 HR-Gesetz; § 6 Nr. 3 RB-Gesetz; § 15 II SR-Gesetz; § 7 I b SFB-Satzung; § 5 c SRD-Satzung; § 9 I SWF-Staatsvertrag

39) § 13 I ZDF-Staatsvertrag

40) Mit Ausnahme des NDR und WDR. Sie haben in dem Programmbeirat ein eigenes Beratungsgremium, § 16 III NDR-Staatsvertrag; § 18 I WDR-Gesetz

41) Art. 7 III, 6 BR-Gesetz; § 9 Nr. 2 HR-Gesetz; § 6 Nr. 2 RB-Gesetz; § 15 II SR-Gesetz; § 7 I b SFB-Satzung; § 5 b SDR-Satzung; § 9 I SWF-Staatsvertrag. Über die Einzelheiten ihrer Zusammensetzung und Weisungsbefugnis gegenüber dem Intendanten vgl. Wilkens aaO S. 110 ff.; 126 f. und Jank Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes S. 24 ff., 58 ff., 93 ff.

42) Vgl. im einzelnen dazu S. 53 ff.

## B. Die verfassungsrechtliche Herleitung der Programmfreiheit

### I. Die Ansichten im Schrifttum

Die verfassungsrechtliche Herleitung der Programmfreiheit ist umstritten.

Ein großer Teil der Literatur<sup>43)</sup> geht im Ergebnis von Art. 5 I, 1 GG als Rechtsgrundlage aus. In der Begründung besteht jedoch ein erheblicher Unterschied. Während Peters, Scheuner, Lenz, Kleinschmidt und Reissner<sup>44)</sup> von der uneingeschränkten Anwendbarkeit dieser Bestimmung auf den Rundfunk ausgehen und in der Programmfreiheit einen "Bestandteil"<sup>45)</sup> der Meinungsäußerungsfreiheit des Rundfunks sehen, hält Mallmann<sup>46)</sup> diese Vorschrift nur insoweit auf den Rundfunk für anwendbar, "als damit die Freiheit der Programmgestaltung gemeint ist". Er rechtfertigt die Heranziehung des Art. 5 I, 1 GG folglich nur mit dem der Programmgestaltung selbst innewohnenden Meinungsgehalt<sup>47)</sup> und verneint<sup>48)</sup> im Gegensatz zu den anderen Autoren<sup>49)</sup> ein Recht des Rundfunks, zu politischen Tagesfragen, künstlerischen Problemen, Sportereignissen und dgl. ebenso Stellung nehmen zu dürfen, wie "jedermann" oder die Presse es darf.

Anders als die vorstehend genannten Literaturstimmen führt Maunz<sup>50)</sup> die Programmfreiheit nicht allein auf die Meinungsäußerungs- und Verbreitungsfreiheit, sondern auch auf die Freiheit der Berichterstattung zurück. Erst

---

43) Peters Zuständigkeit S. 47/48; Mallmann Gutachten aaO S. 256; Lenz JZ 63, 338 ff. (340); Kleinschmidt aaO S. 95; Reissner aaO S. 17 ff (18); Scheuner RuF 55, 353 ff. (355)

44) jeweils aaO

45) Lenz aaO

46) Gutachten aaO S. 256

47) Gutachten aaO S. 257

48) Gutachten aaO S. 256

49) Peters aaO S. 48; Scheuner aaO S. 355; Lenz aaO S. 339 f.; Kleinschmidt aaO S. 90; Reissner aaO S. 17 f.

50) Gutachten aaO S. 277

beide Grundrechtsgewährleistungen zusammen enthielten die Garantie eines notwendigerweise auch in der Programmgestaltung freien Rundfunks.

Lerche<sup>51)</sup> und Ossenbühl<sup>52)</sup> stützen sich zur dogmatischen Einordnung der Programmfreiheit ebenfalls auf die "Rundfunkfreiheit". Sie unterscheiden dabei zwischen der formellen und materiellen Rundfunkfreiheit und verweisen die Programmfreiheit in den Bereich der materiellen Rundfunkfreiheit<sup>53)</sup>. Diese erfahre ihre zentrale Bedeutung und inhaltliche Konkretisierung wie auch Begrenzung aus der Freiheit der Berichterstattung, der Informationsfreiheit sowie insbesondere der öffentlichen Meinungsfreiheit<sup>54)</sup>. Das Schergewicht der rundfunkrechtlichen Programmfreiheit liege dabei "im Bereich der öffentlichen Meinungsbildung als deren (?) Faktor und Medium"<sup>55)</sup>.

Nach der Ansicht von Herzog ist die Programmfreiheit allein durch die Freiheit der Berichterstattung garantiert<sup>56)</sup>. Ein Rekurs auf die Meinungsfreiheit des Art. 5 I, 1 GG erübrige sich ebenso wie bei der Pressefreiheit. Der funktionelle Anwendungsbereich des Art. 5 I, 2 GG 2. Hälfte decke sich insoweit mit dem der Pressefreiheit<sup>57)</sup>.

Demgegenüber sieht Reinelt<sup>58)</sup> die Programmfreiheit nicht nur durch eine einzige Vorschrift vor staatlichen Eingriffen gesichert, sondern durch alle angeführten Freiheiten des Art. 5 I GG zusammen, so daß diese Vorschrift "im ganzen gesehen" die Programmfreiheit begründe.

Noch weitergehend hält Wilkens<sup>59)</sup> es sogar für erforderlich, zusätzlich zu

---

51) Gutachten aaO S. 4

52) aaO S. 8

53) Lerche aaO S. 8 ff.; Ossenbühl aaO S. 8

54) Lerche aaO S. 9

55) Lerche aaO S. 9

56) MDH Art. 5 RdNr. 202

57) Herzog aaO

58) aaO S. 53

59) aaO S. 92

den Freiheiten des Art. 5 I GG auch noch die Freiheiten des Art. 5 III, 1 GG heranzuziehen.

Lediglich Spanner<sup>60)</sup> ist der Auffassung, daß sich weder aus der Gewährleistung der Meinungsfreiheit noch aus der Anerkennung der Kunst eine völlige Freiheit der Programmgestaltung herleiten lasse<sup>61)</sup>. Nur aus der Berichterstattungsfreiheit ergebe sich eine "grundgesetzlich gesicherte Nachrichtenfreiheit" im Sinne eines Grundrechts, den Inhalt der Nachrichten mit den sich aus Art. 5 III und Art. 18 GG ergebenden Einschränkungen frei von anstaltsfremdem Einfluß zu bestimmen. Hinsichtlich des übrigen Programms gebe es dagegen keine derartige Freiheit<sup>62)</sup>.

## II. Kritik

### 1. Die Programmfreiheit und die Freiheit der Meinungsäußerung

Der Ableitung der Programmfreiheit aus Art. 5 I, 1 GG durch Peters, Scheuner, Lenz, Kleinschmidt und Reissner<sup>63)</sup> stünden dann keine Bedenken entgegen, wenn die Voraussetzung einer derartigen Einordnung stimmte: die uneingeschränkte Anwendbarkeit des Art. 5 I, 1 GG auf den Rundfunk. In diesem Fall ließe sich daran denken, in der Meinungsäußerungsfreiheit eine allgemeine, nicht auf Meinungsäußerungen im eigentlichen Sinn beschränkte Kundgabefreiheit des Rundfunks zu erblicken. Die Freiheit der Programmgestaltung wäre dann notwendiger Bestandteil dieser Kundgabefreiheit und brauchte nicht eigens mit dem der Programmgestaltung selbst inne wohnenden Meinungsgehalt begründet werden.

---

60) Gutachten II aaO S. 404 ff.

61) aaO S. 407

62) aaO S. 404, 405

63) Siehe S. 11

a. Uneingeschränkte Anwendbarkeit des Art. 5 I, 1 GG  
auf den Rundfunk

aa. Ansichten des Schrifttums

Ob Art. 5 I, 1 GG auf den Rundfunk uneingeschränkt Anwendung findet, ist sehr umstritten. Die Frage wird im Schrifttum überwiegend bejaht<sup>64)</sup>. Die jeweils angeführte Begründung vermag indes nicht zu überzeugen. Soweit die Literatur einfach auf Art. 19 III GG verweist<sup>65)</sup> und in dem Rundfunk eine "grundrechtsbelehnte Institution"<sup>66)</sup> sieht, versäumt sie es nachzuprüfen, ob die Meinungsfreiheit überhaupt ihrem "Wesen" nach (Art. 19 III GG) auf den Rundfunk als juristische Person des öffentlichen Rechts anwendbar ist. Lerche glaubt zwar, dies im Hinblick auf die "prinzipale Funktion (scil. des Rundfunks) im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung" bejahen zu können<sup>67)</sup>, verkennt dabei aber die besondere Bedeutung des Rundfunks als Medium.

Auch Lenz gibt keine hinreichende Begründung, wenn er es für "irrig" hält, aus der Tatsache, daß Art. 5 I, 1 GG im Gegensatz zur Pressefreiheit keine "Rundfunkfreiheit" garantiert, zu folgern, "daß die dem Rundfunk zugewandte Freiheitsgarantie gegenüber der Pressefreiheit eine quantitativ mindere Art und Form der Meinungsformierung und Meinungskundgabe einschließe"<sup>68)</sup>, denn er unterläßt es, die Voraussetzung seiner Deduktion, die

64) Vgl. Anm. 43/44; darüberhinaus: Wenke Denkschrift aaO S. 58 f.; Maunz Gutachten aaO S. 277; Spanner Gutachten I aaO S. 362; Mikat Gutachten aaO S. 25; Lerche Gutachten aaO S. 9 Anm. 47; Reinelt aaO S. 52; Klein Ufita 36 (1962) S. 428 ff. (445); Herzog in MDH Art. 5 RdNr. 201; Stern aaO S. 16; Reisnecker aaO S. 76/77; K. Schneider aaO S. 30; undeutlich: Scheuner VVDStRL 22, 1 ff. (77 Anm. 233); zweifelnd: Bettermann DVBl. 63, 41 ff. (42); verneinend: Ridder Kirche Staat Rundfunk S. 44; Mallmann Gutachten aaO S. 256; Wilkens aaO S. 92; Haensel Rundfunkfreiheit und Fernsehmonopol S. 81; Krüger Gutachten S. 54, 55, allerdings mit nicht billigerswerter Begründung

65) Kleinschmidt, Peters, Spanner, Mikat aaO

66) Schneider Konzentrationsbestrebungen S. 30

67) Gutachten aaO S. 9 Anm. 47

68) aaO S. 339 f.

Funktionsgleichheit von Presse und Rundfunk, auf ihre Richtigkeit näher zu überprüfen.

Derselbe Vorwurf trifft Herzog<sup>69)</sup>, der in Übereinstimmung mit Lenz die zweite Variante des Art. 5 I, 2 GG im Wege eines Analogieschlusses so (extensiv) interpretiert, daß sie ebenso wie die Pressefreiheit nicht nur die freie Nachrichtenübertragung, sondern auch die freie Meinungsäußerung garantiert<sup>70)</sup>. Seine Begründung, eine restriktive Interpretation der Berichterstattungsfreiheit mache es "schlechterdings unumgänglich", dem Rundfunk das Grundrecht aus Art. 5 I, 1 GG zuzubilligen, es sei daher "ohne Zweifel zwangloser", dies durch eine extensive Interpretation des Art. 5 I, 2 Variante zu vermeiden, ist in Wahrheit keine Begründung, sondern eine *petitio principii*. Aber auch soweit er seine Auffassung auf zwei weitere Argumente stützt, kann ihr nicht gefolgt werden.

Einmal beruft sich Herzog darauf, daß Meinungsäußerungen und Nachrichtenübermittlungen nicht zu trennen seien<sup>71)</sup>. Daran ist sicher soviel richtig, daß Meinungsäußerungen meist auch Tatsachenmitteilungen in sich bergen<sup>72)</sup> und umgekehrt die Mitteilung einer Tatsache durch die Entscheidung über die Auswahl, Zeit, Form und Gestaltung immer auch eine Meinungsäußerung enthält<sup>73)</sup>. Diese mangelnde Unterscheidbarkeit rechtfertigt jedoch noch keineswegs die Anwendung des Art. 5 I, 1 GG auf den Rundfunk. Sie zeigt nur, daß die Freiheit der Berichterstattung vernünftigerweise nicht so verstanden werden kann, daß die in der Auswahl und Art der Berichterstattung liegenden Wertungen von dem Schutz der Freiheitsgarantie nicht mit umfaßt werden.

69) aaO RdNr. 201

70) aaO RdNr. 201

71) aaO RdNr. 201

72) Hellwig Grundrechte und Grundpflichten II S. 16; Ridder aaO S. 264; Koppert die Meinungsfreiheit und ihre Schranken nach dem Grundgesetz S. 47; Arndt NJW 63, 194; Herzog MDH Art. 5 RdNr. 51

73) Häntzschel HdbDStR II S. 655; Wenke Denkschrift aaO S. 50; Klein-schmidt aaO S. 95; Arndt aaO; Ridder Meinungsfreiheit aaO S. 264; Herzog aaO RdNr. 51

Herzog bezieht sich außerdem noch auf das Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts<sup>74)</sup>. Er meint, wenn es darin heiße, daß die Veranstalter von Rundfunksendungen so organisiert werden müssen, "daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können und daß für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten"<sup>75)</sup>, so seien diese "Kautelen" nur zu erklären, wenn der Rundfunk nicht nur als Träger der Berichterstattungsfreiheit, sondern auch als Träger der Meinungsäußerungsfreiheit verstanden werde. Diese Argumentation ist jedoch unzutreffend. Die angeführte Urteilspassage läßt im Gegenteil deutlich erkennen, daß das Bundesverfassungsgericht nicht von einer Meinungsäußerungsfreiheit des Rundfunks, sondern von einer solchen im Rundfunk ausgeht.

#### bb. Entstehungsgeschichte des Art. 5 GG

Lenz<sup>76)</sup> und Reisnecker<sup>77)</sup> begründen die Anwendbarkeit des Art. 5 I,1 GG auf den Rundfunk schließlich noch mit der Entstehungsgeschichte. Bei näherem Hinsehen geben jedoch auch die Materialien keine Begründung her. Die für die 5. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 29.9.1948 durch einen Unterausschuß vorgeschlagene, vom Herrenchiemseentwurf abweichende Fassung des damaligen Art. 8 III:

"Presse, Rundfunk und Film haben das Recht, ... über  
Angelegenheiten von allgemeinem Interesse wahrheits-  
getreu zu berichten und zu ihnen Stellung zu nehmen"<sup>78)</sup>

wurde nämlich in der 25. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 24.11.1948 aufgrund verschiedener Erwägungen wesentlich geändert<sup>79)</sup>. Unter anderem

74) aaO RdNr. 201/202

75) BVerfGE 12, 205 ff. (262/263)

76) aaO S. 340

77) aaO S. 76/77

78) JÖR NF Bd.1 (1951) S. 80

79) vgl. dazu Wilkens aaO S. 89 f.

vertrat der Abgeordnete Lensing während der Beratungen die Ansicht, man müsse den Rundfunk aus dem Vorschlag herausnehmen, da er möglichst auf eine objektive Berichterstattung beschränkt werden sollte<sup>80)</sup>. Bezüglich der weiterhin aufgeworfenen Begriffe "Pressefreiheit" und "Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film" betonte zwar der Abgeordnete Dr. v. Mangoldt, daß sich die Freiheit bei Rundfunk und Film nur auf die Berichterstattung beziehe, die Freiheit der Meinungsäußerung dagegen durch den allgemeinen Begriff erfaßt werde<sup>81)</sup>, jedoch gab der Abgeordnete Dr. Bergsträßer zu bedenken, daß der Rundfunk sich der parteipolitischen Beeinflussung enthalten solle und zu einer gewissen Objektivität gezwungen werden müsse<sup>82)</sup>. Als darauf Dr. v. Mangoldt die Frage aufwarf, ob das Recht der Stellungnahme nicht auch im Begriff der "Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film" enthalten sei, konnte dies nicht geklärt werden<sup>83)</sup>. Es wurde lediglich festgestellt, daß der Begriff der Pressefreiheit auch das Recht zur Stellungnahme beinhalte. Insgesamt kann die Entstehungsgeschichte daher kaum zur Begründung dafür herangezogen werden, daß die Meinungsfreiheit auch dem Rundfunk zustehe<sup>84)</sup>. Außerdem sollten die Materialien nicht überbewertet werden, da der jetzige Art. 5 GG in den folgenden Beratungen noch oft geändert wurde und für eine Grundrechtsinterpretation in erster Linie der objektiv zum Ausdruck gekommene Wortlaut verbindlich ist.

#### cc. Aufgaben und Funktion des Rundfunks

Die Rundfunkanstalten sind juristische Personen des öffentlichen Rechts. Als solche werden ihre Aufgaben in den Rundfunkgesetzen und -verträgen sowie in deren Rahmen durch Satzungen festgelegt<sup>85)</sup>. Danach hat der Rundfunk die Bevölkerung mit unterrichtenden, belehrenden und unterhaltenden

80) vgl. stenograph. Sitzungsprotokoll des Fachausschusses S. 19 ff.;  
Kleinschmidt aaO S. 30 f.

81) vgl. Stenoprotokolle S. 14 ff.

82) Stenoprotokolle S. 20 ff.

83) Stenoprotokolle S. 23

84) So auch Wilkens aaO. S. 89 f.

85) Vgl. dazu Leisner Werbefernsehen S. 56 ff.

Sendungen zu versorgen<sup>86)</sup> (Programmfunktion)<sup>87)</sup>. Er ist damit in ein Wirkungsfeld hineingestellt, das wegen seiner überragenden Bedeutung für das freiheitlich-demokratische Staatswesen der Bundesrepublik unter besonderem verfassungsrechtlichen Schutz steht und folglich auch nicht ohne Einfluß auf die Erfüllung seiner Aufgaben sein kann: die öffentliche Meinungs- und Willensbildung als ein nach dem Grundgesetz sich freiheitlich vollziehender Prozeß. Sie ist zwar in Art. 5 GG nicht ausdrücklich genannt, wird aber gleichwohl durch ihn geschützt<sup>88)</sup>, ohne daß auf Art. 21 I, 2 GG als "Haupt- und Grundnorm der institutionellen öffentlichen Meinungsfreiheit"<sup>89)</sup> ausgewichen werden müßte. Denn die in der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung mitenthaltene und von ihr letztlich nicht scharf abgrenzbare<sup>90)</sup> "politische Willensbildung des Volkes" ist nicht auf den Bereich des Art. 21 GG beschränkt, noch ist durch sie das Beziehungsfeld der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung vollständig erfaßt. Der Rekurs auf diese Bestimmung birgt daher nur die Gefahr einer funktionellen Beschränkung des Schutzbereichs von Art. 5 I GG in sich<sup>91)</sup>. Er ist zudem unnötig, da eine zeitgemäße an Art. 20 I GG orientierte Auslegung des Art. 5 I GG zu denselben Ergebnissen führt. Sie hat davon auszugehen, daß die in Art. 21 GG ausdrücklich geregelte "Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes" auf dem allgemeinen und keineswegs auf das politische Wirken der Parteien beschränkten demokratischen Prinzip des Grundgesetzes beruht, wonach die

86) § 2 BR-Gesetz, Art. 3 BR-Satzung; § 2 HR-Gesetz; § 3 NDR-Staatsvertrag; Art. 3 NDR-Satzung; § 2 I RB-Gesetz; § 9 II SR-Gesetz; § 2 SFB-Gesetz i. V. m. § 2 SFB-Satzung; § 2 SDR-Gesetz, § 1 SDR-Satzung; § 3 III SWF-Staatsvertrag, Art. 2 II SWF-Satzung; § 3 I WDR-Gesetz; § 1 I ZDF-Staatsvertrag, § 3 I ZDF-Satzung; §§ 1 I, 5 I DW/DLF-Gesetz, Art. 1 I DW-Satzung, § 2 DLF-Satzung

87) Lerche Gutachten S. 22; Bachof Gutachten S. 26 f.

88) BVerfGE 8, 104 ff. (112); 20, 56 ff. (98)

89) Ridder Meinungsfreiheit aaO S. 257. Vgl. demgegenüber aber auch das Gutachten aaO S. 306 f. sowie den Wiener Vortrag über "Die öffentliche Aufgabe der Presse" aaO S. 15 ff. und - klärend - Neue politische Literatur 1967 S. 1 ff. / 8 Anm. 32; Mallmann JZ 64, 141 f.

90) Mallmann Öffentliche Meinung und Verfassungsrecht II S. 31

91) Vgl. Scholler Person und Öffentlichkeit S. 350

Herrschaft "für" das Volk<sup>92)</sup> nicht auf eigenes Recht der organisierten Staatsgewalt gegründet ist, sondern in der "Wechselbezogenheit von politischer Führung, Macht und Verantwortung der Regierenden auf der einen, Legitimation durch das Volk, Anteilnahme des Volkes an der politischen Willensbildung, Zustimmung, Kritik und Kontrolle auf der anderen Seite"<sup>93)</sup> ihre Rechtfertigung findet. Die Teilhabe des einzelnen Bürgers an dem demokratischen Prozeß politischer Willensbildung ist danach nicht nur auf die in Art. 20 II GG vorgesehene Ausübung von Staatsgewalt bei Wahlen und Abstimmungen beschränkt, sondern eröffnet zugleich die Möglichkeit, durch Meinungskundgaben über den ständigen nicht-staatsorganschaftlichen Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung auch auf die Entscheidungen der nach Verfassungsrecht kreierten politischen Führungsorgane Einfluß auszuüben. Die Freiheiten des Art. 5 I GG sind insoweit konstitutive Integrationselemente demokratischer Ordnung<sup>94)</sup>.

Mit diesem, die unmittelbare und ständige, plebiszitär-demokratische Beteiligung aller beteiligungswilligen Bürger am politischen Leben hervorhebenden Akzent ist der Wertgehalt der öffentlichen Meinungsfreiheit jedoch noch nicht vollständig erfaßt. Denn die "öffentliche Meinung"<sup>95)</sup> ist nicht ausschließlich eine auf "Staatsleitung"<sup>96)</sup>, d.h. politische Gestaltung durch politische Führungsorgane und Bestimmung der politischen Gesamtrichtung<sup>97)</sup>

92) Hesse VVDStRL 17, 11 ff. (20,21); ders. Verfassungsrecht S. 53 ff.

93) Hesse Verfassungsrecht S. 55

94) Vgl. BVerfGE 7, 198 (208); 8, 164 ff. (213); 20, 56 ff. (98)

95) Zu dieser von Habermas (Strukturwandel der Öffentlichkeit S. 258) als "institutionalisierte Fiktion" qualifizierten Erscheinung vgl. aus dem umfangreichen Schrifttum insbesondere Habermas aaO; F. Lenz Werden und Wesen der öffentlichen Meinung 1956; Arndt Begriff und Wesen der öffentlichen Meinung aaO S. 1 ff.; Hennis Meinungsforschung und repräsentative Demokratie 1957 S. 13 ff.; Groth Die unerkannte Kulturmacht Bd. V S. 7 ff.; Krüger Massenmedien aaO S. 6 ff.; Mallmann Öffentliche Meinung und Verfassungsrecht aaO; Scheuner VVDStRL 22, 1 ff. (20 ff.); Schmidt DVBl 66, 6 ff. 166 ff.

96) Vgl. Scheuner Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre aaO S. 225 ff. (259 f.)

97) Vgl. Henke in BK Art. 21 RdNr. 12; Hesse Verfassungsrecht S. 59, ders. VVDStRL 17, 11 ff. (26)

abzielende "politische Willensmeinung"<sup>98)</sup>. Sie muß vielmehr als qualitativ-konstitutionelles Offensein<sup>99)</sup> eines Prozesses begriffen werden, in dem sich geistige Kommunikation und Selbstbestimmung auf allen Ebenen menschlichen Zusammenlebens in Freiheit verwirklichen kann.

Dient der Rundfunk von daher auch mit seinem "unpolitischen" Programm der Meinungs- und Willensbildung des Volkes, so ist damit zwar sein Wirkungsfeld aufgezeigt, jedoch noch keine Aussage darüber gemacht, in welcher Weise er an diesem Prozeß beteiligt ist, d.h. welche Funktion ihm bei der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung zukommt.

Im Hinblick auf die Grenzen individueller Erkenntnis und die Relativität aller Aussagen setzt die Freiheit der Meinungsbildung das Angebot mehrerer Ansichten voraus. Dabei ist allerdings weniger von dem Ideal einer sich in gesamtgesellschaftlicher Aussprache vollziehenden Öffentlichkeit auszugehen, als vielmehr von der Tatsache, daß die individuelle Diskussion immer mehr dem Widerspiel pluralistischer Meinungsgruppen und ihrer Anhänger gewichen ist<sup>100)</sup>. Die Freiheit der öffentlichen Auseinandersetzung ist demnach im Bereich der Rundfunkpublizität nur dann gewährleistet, wenn der Rundfunk diesem Umstand Rechnung trägt und entsprechend viele Meinungsgruppen zu Wort kommen läßt<sup>101)</sup>. Folglich darf die Rundfunkkommunikation auch nicht in der Hand einer an der öffentlichen Meinungsbildung beteiligten Macht monopolisiert werden. Eine Reduktion der Meinungspluralität im Rundfunk auf die Einseitigkeit gruppenkonformer Meinungskonzepte wäre verfassungswidrig.

Dieses Gebot vielfältiger Kommunikation ist gegenwärtig zwar auch, jedoch nicht ausschließlich durch die begrenzte Anzahl zur Verfügung stehender Frequenzen bedingt. Es gilt entgegen einer weitverbreiteten Ansicht<sup>102)</sup>

98) H. Heller Staatslehre S. 174

99) Arndt Die öffentliche Meinung S. 3, 5, 9 f.

100) Lenz JZ 63, 338 f. (344); Krüger Massenmedien S. 6 ff.; Arndt Die Rolle der Massenmedien S. 9; Scheuner VVDStRL 22, 1 ff. (24)

101) Mallmann Gutachten aaO S. 259

102) Ridder Gutachten aaO S. 307; Krause-Ablaß Publizistische Gewaltenteilung S. 3

daher auch dann noch, wenn es eines Tages technisch möglich sein sollte, "viele Hunderte von Rundfunkanstalten mit Reichweiten über das Gesamtgebiet der Bundesrepublik Deutschland und mit verschiedenen Programmen nebeneinander bestehen und arbeiten zu lassen"<sup>103)</sup>. Denn selbst wenn durch Aufteilung der gegenwärtigen Frequenzen in kleinere Bereiche oder die Erschließung eines weiteren Frequenzbereichs die technischen Voraussetzungen für die Ausstrahlung einer Vielzahl zusätzlicher Programme geschaffen werden können<sup>104)</sup> oder wenn die frequenztechnischen Beschränkungen sogar völlig entfallen und jeder am Rundfunk interessierten Gruppe eine eigene Sendemöglichkeit eingeräumt werden kann, so wäre damit - worauf insbesondere Mallmann zu Recht hingewiesen hat<sup>105)</sup> - angesichts der Zeitgebundenheit der Sendungen und der subjektiven Möglichkeiten sowie Gepflogenheiten der Hörer noch keineswegs eine umfassende und allseits offene Meinungsbildung gewährleistet. Eine den Interessenrundfunk ermöglichende organisatorische Dezentralisierung und "Atomisierung" liefe vielmehr auf eine Überforderung des Publikums hinaus<sup>106)</sup>. Denn es könnte das Massenangebot an Informationen und Meinungen in den verschiedenen Sendungen selbst dann nicht bewältigen, wenn es dies wollte. Da der Rezipient meist jedoch nur eine, höchstens zwei Rundfunkstationen hintereinander einschaltet, wäre eine umfassende Meinungsbildung auch dann nicht gewährleistet, wenn es ein gemeinsames Programmsystem gäbe, das Überschneidungen gleichartiger Sendungen während der Hauptempfangszeit vermeidet. Freie Meinungsbildung setzt daher im Bereich des Rundfunks eine Kommunikation voraus, die nach Maßgabe der Rezeptionsgewohnheiten der Staatsbürger "pluralitär" wirkt<sup>107)</sup>.

103) Ridder aaO

104) Vgl. dazu Preßler DÖV 63, 379 f.; Eckner DÖV 63, 380 f.; Haensel Ufita 36 (1962), S. 176 ff. (183); Glötz RuF 66, 121 ff.; Binkowski ZV+ZV 65, 293 ff.

105) Gutachten aaO S. 266; ebenso Wilkins aaO S. 99; Schneider Konzentrationsbestrebungen S. 59

106) Mallmann aaO

107) Krause-Ablaß Publizistische Gewaltenteilung S. 9

Das Gebot "gesamtgesellschaftlicher Repräsentation"<sup>108)</sup> kann auf zwei verschiedene Weisen verwirklicht werden: durch "Interessenkoordination" (wie in Holland)<sup>109)</sup> oder "Interessenintegration" (wie in der Bundesrepublik)<sup>110)</sup>. Bei der Koordination erhält jeder Interessent einen bestimmten Anteil an der Sendezeit zu eigener Verfügung. Die Rundfunkanstalt ist lediglich "Koordinationszentralunternehmen"<sup>111)</sup>, das durch einen Programmkoordinierungsausschuß die Programmbeiträge der einzelnen Betriebsunternehmen in eine harmonische Gesamtordnung zu bringen und dabei insbesondere darauf zu achten hat, daß thematische Überschneidungen und Wiederholungen vermieden werden.

Ein derartiges System, das allen Interessentengruppen im Verhältnis ihrer Größe und Bedeutung den gleichen Grad eingeschränkter Sendefreiheit zu gewährleisten sucht, begegnet jedoch denselben Bedenken wie die "Atomisierung" des Rundfunks. Es hat zur Folge, daß der Rundfunk für den Rezipienten in dem Maße nicht mehr vielseitig zu wirken vermag, in dem die Zahl der Interessenten steigt und sich ihr Sendeanteil demgegenüber notwendigerweise verringert. Wenn beispielsweise jedem Interessenten nur in größeren Zeitabständen (Woche, Monat) eine bestimmte Sendezeit zugeteilt werden kann<sup>112)</sup>, dann ist die Freiheit der öffentlichen Meinungsbildung deswegen nicht mehr gewährleistet, weil der Rezipient durch die Vielfalt des Angebots überfordert wird. Hinzu kommt, daß im Koordinationssystem die Rundfunkanstalt als Programmbetrieb weitgehend ausgeschaltet ist und mehr die Funktion einer nur auf Ordnung bedachten Sendeanstalt im Dienste einzelner Betriebsunternehmen wahrnimmt. Der Rundfunk wird gewisser-

108) Starkulla Presse, Fernsehen und Demokratie aaO S. 198 ff. (202)

109) Vgl. dazu Krause-Ablaß in IntHdbRuF 1964, F S. 99 ff.; Kafka Staat und Rundfunk in den Niederlanden DVBl 57, 747 f.; Volle aaO S. 59 ff.; Schmidt Die Neuordnung des Rundfunkwesens in den Niederlanden JbIR Bd.13 (1967) S. 338 ff.

110) Krause-Ablaß Rechtliche Grundlagen und Organisation des Rundfunks in Deutschland IntHdbRuF 1967/68 C S.1 ff. (6)

111) Krause-Ablaß aaO (Anm.109)

112) Vgl. Volle aaO S. 61 f.

maßen zum technischen Mittel für die Durchsetzung individueller Publikationsinteressen. Nach Art. 5 I GG ist er jedoch in erster Linie um seiner Programmfunktion willen verfassungsrechtlich geschützt<sup>113)</sup> und kommt dem Sendevorgang nur "untergeordnete, dienende Funktion" zu<sup>114)</sup>.

Diesem Befund entspricht am ehesten das in der Bundesrepublik derzeit praktizierte Integrationssystem. Es überläßt die Programmgestaltung den Rundfunkanstalten und schafft durch die vielseitige Integration von Kommunikationsinteressen die Voraussetzung, daß der Rundfunk keiner Interessengruppe einseitig ausgeliefert wird, sondern allen gesellschaftlich relevanten Kräften als Sprachrohr und Forum dient. Der Rundfunk ist in diesem Sinne entsprechend der von Ridder<sup>115)</sup> geprägten Terminologie "Medium" der verschiedenen an der öffentlichen Meinungsbildung beteiligten Gruppen und nicht "Faktor" wie die Presse. Er muß als solches "hinsichtlich des Programms permanent von einem (gesellschaftlichen) 'Stiftungswillen' be-seelt"<sup>116)</sup> und dabei immer auf Neutralität gegenüber den meinungsbildenden Kräften bedacht sein. Wenn das Bundesverfassungsgericht den Rundfunk demgegenüber auch als "Faktor" ("mehr als nur ein Medium") bezeichnet hat<sup>117)</sup>, so liegt diesem Begriff offensichtlich eine andere Sinnggebung zugrunde, ohne daß hieraus unterschiedliche Rechtsfolgen hergeleitet werden könnten. Das Gericht wollte mit diesem terminus nämlich nur die besondere Bedeutung des Rundfunks bei seiner Beteiligung an der öffentlichen Meinungsbildung hervorheben<sup>118)</sup> und darauf hinweisen, daß nicht allein das

113) Lerche Gutachten S. 6, 22; Leiling Gesetzgebungsbefugnis S. 60; Mallmann Gutachten aaO S. 256 ff.; Moser JZ 51, 70 f. (71); Leisner Werbefernsehen S. 84 f.

114) BVerfGE 12, 205 ff. (227)

115) Kirche Staat Rundfunk S. 45 und Gutachten aaO S. 306; desgl. Mallmann Gutachten aaO S. 259 und JZ 66, 625 ff. (631)

116) Ridder Gutachten aaO S. 307

117) BVerfGE 12, 205 ff. (260); vgl. auch K.J. Schneider Konzentrationsbestrebungen S. 40 mit weiteren - nicht immer zutreffenden - Literaturhinweisen

118) Wilkens aaO S. 91

Senden von Programmen als solches, d.h. die bloße Vermittlung eines Sendehalts, sondern auch die Auswahl und programmtechnische Gestaltung der Darbietung meinungsbildend auf die Gesamtheit wirkt und der Rundfunk auch insoweit eine bedeutsame Rolle für die öffentliche Meinungsbildung spielt. Der Begriff "Faktor" ist in diesem Zusammenhang demnach nicht im Sinne Ridders gebraucht.

Als Medium unterliegt der Rundfunk aber dem Prinzip der "Nicht-Identifikation"<sup>119)</sup>. Es verbietet ihm, mit aus eigenem Willen gebildeten Meinungsäußerungen an dem öffentlichen Meinungsbildungsprozeß aktiv teilzunehmen. Denn er ist selbst nicht Teil der von ihm zu integrierenden und darzustellenden gesellschaftlich relevanten Kräfte. Es gibt demnach keine Meinungsfreiheit des Rundfunks, sondern nur eine solche im Rundfunk.

b. Partielle Anwendbarkeit des Art. 5 I, 1 GG  
auf den Rundfunk

Ist Art. 5 I, 1 GG nach alledem uneingeschränkt auf den Rundfunk nicht anwendbar, so bleibt noch zu prüfen, ob er nicht insoweit auf den Rundfunk Anwendung findet, "als damit die Freiheit der Programmgestaltung gemeint ist"<sup>120)</sup>.

Dies ist jedoch ebenfalls zu verneinen. Entgegen der Auffassung von Mallmann<sup>121)</sup>, Kleinschmidt<sup>122)</sup> und Reissner<sup>123)</sup> enthält die Programmgestaltung keine individuelle oder "korporative"<sup>124)</sup> Meinungsäußerung i.S. des Art. 5 I, 1 GG. Zwar müssen sich die einzelnen Rundfunkinstanzen zu Fragen der Programmgestaltung eine durchdachte Auffassung über ein planmäßiges und erfolgreiches Vorgehen bilden, und weist demnach jedes Pro-

119) Zum Begriff: Krüger Allgemeine Staatslehre S. 178 ff.; zur Anwendung des Begriffs auf den Rundfunk: H. Huber Gutachten S. 68

120) Mallmann Gutachten aaO S. 256; Wilkens aaO S. 92

121) Gutachten aaO S. 257

122) aaO S. 95

123) aaO S. 17 ff. (18)

124) Reissner aaO

gramm durch die Entscheidung, "was nicht gesendet werden soll, was die Hörer nicht zu interessieren braucht, was ohne Schaden für die öffentliche Meinungsbildung vernachlässigt werden kann und wie das Gesendete geformt und gesagt werden soll"<sup>125)</sup>, einen gewissen Meinungsgehalt, eine "Tendenz"<sup>126)</sup>, auf. Dieser Umstand allein läßt die Programmgestaltung jedoch noch nicht unter den Schutzbereich des Art. 5 I, 1 GG fallen. Sie ist nicht wegen ihres Meinungsgehaltes frei. Die der Programmgestaltung innewohnende subjektive Wertung ist lediglich akzidentielle Folge einer Kompetenzausübung. Die Programmgestaltung darf daher auch nur soviel Meinungsgehalt aufweisen, als er durch das der Rundfunkanstalt zustehende Recht zur Programmgestaltung gedeckt ist. Die Programmfreiheit läßt sich schließlich auch dann nicht aus Art. 5 I, 1 GG herleiten, wenn man nicht so sehr die individualrechtliche Seite der Meinungsäußerungsfreiheit, als vielmehr ihre objektiv-rechtliche Bedeutung als konstitutives Element demokratischer Ordnung hervorhebt<sup>127)</sup>. Zwar ist die Programmfreiheit als Garantie einer von anstaltsfremdem Einfluß unabhängigen Programmgestaltung auch eine der Voraussetzungen für eine freie Willensbildung und damit Voraussetzung für eine freie öffentliche Meinung bedingende Meinungsäußerung; dieser Zusammenhang rechtfertigt eine Ableitung der Programmfreiheit aus Art. 5I, 1 GG jedoch nur dann, wenn insoweit nicht eine andere sachnähere Freiheitsgarantie eingreift. Dies ist jedoch, wie noch darzulegen sein wird<sup>128)</sup>, der Fall.

## 2. Die Programmfreiheit und die Freiheit der Meinungsverbreitung

Insgesamt kann die Programmfreiheit nicht aus der Garantie der freien Meinungsäußerung hergeleitet werden. Dann entfällt aber auch die von Maunz<sup>129)</sup>

125) BVerfGE 12, 205 ff. (260)

126) BVerfG aaO

127) Vgl. Hesse Verfassungsrecht § 12 I 5 (S. 149)

128) Seite 38 ff.

129) Gutachten aaO S. 277

ausdrücklich erwähnte Freiheit der Meinungsverbreitung als mögliche Rechtsgrundlage. Dabei kann es dahingestellt bleiben, ob der Verbreitungsfreiheit gegenüber der Meinungsäußerungsfreiheit selbständige Bedeutung zukommt<sup>130)</sup> oder ob es sich hierbei nicht lediglich um eine Verdeutlichung dessen handelt, was mit der Garantie der freien Meinungsäußerung bereits geschützt wird<sup>131)</sup>. Denn selbst wenn es sich bei der Verbreitungsfreiheit um ein gegenüber der Meinungsäußerungsfreiheit selbständiges Freiheitsrecht handelt, erfaßt dieses nur die Verbreitung der eigenen Meinung<sup>132)</sup>. Es findet mithin nur dort Anwendung, wo auch die Meinungsäußerungsfreiheit Platz greift. Da dies bei der Programmfreiheit nicht der Fall ist, kann sie hiernach auch nicht auf die Verbreitungsfreiheit geschützt werden. Etwas anderes hätte selbst dann nicht zu gelten, wenn man der Auffassung von Reisnecker<sup>133)</sup> folgen und auch Kundgebungshandlungen Dritter mit in den Geltungsbereich der Verbreitungsfreiheit einbeziehen wollte. Denn die Verbreitungsfreiheit ist ihrem Zusammenhang mit der Meinungsäußerungsfreiheit nach lediglich eine rein äußere Übermittlungsfreiheit, die nur vermittelnde Handlungen wie z. B. das Vorlesen eines Manuskripts durch den Rundfunksprecher<sup>134)</sup> und das Ausstrahlen der Programme gewährleisten könnte, nicht dagegen die auf den Sendeinhalt bezogene Programmgestaltung.

### 3. Die Programmfreiheit und die Freiheit der Berichterstattung

Maunz<sup>135)</sup>, Reinelt<sup>136)</sup>, Lerche<sup>137)</sup> und Wilkens<sup>138)</sup> beziehen sich für die 130) so Wernicke in BK Erl. II 1c

131) so Ridder Meinungsfreiheit aaO S. 274; Koppert aaO S. 51 f.; Reisnecker aaO S. 62; vMK Art. 5 Anm. IV 1 (S. 240 f.)

132) vMK aaO

133) aaO S. 62

134) Vgl. Reisnecker aaO

135) Gutachten aaO S. 277

136) aaO S. 53

137) Gutachten aaO S. 4

138) aaO S. 92

Einordnung der Programmfreiheit weiterhin auf die Freiheit der Berichterstattung. Sie begreifen diese Garantie jedoch lediglich als Gewährleistung eines subjektiven Rechts auf freie Tatsachenübermittlung und ziehen sie nur als Ergänzung zu anderen individuellen Freiheitsrechten heran. Sie müssen sich daher den Vorwurf gefallen lassen, Art. 5 I, 2 GG insoweit formal zu interpretieren und der dem Rundfunk zukommenden Funktion im öffentlichen Meinungsbildungsprozeß dabei nicht genügend Rechnung zu tragen. Denn eine in dieser Weise inhaltlich-materiale Auslegung wäre nicht an den Wortlaut der Verfassungsbestimmung gebunden.

Der einzige, der sich insoweit nicht vom Begriff der Berichterstattung leiten läßt und den Geltungsbereich dieser Verfassungsgarantie nicht restriktiv auf die Nachrichtenübermittlung beschränken will, ist Herzog<sup>139)</sup>. Aber anstatt dadurch zu einer sachgerechten Lösung zu kommen, daß er bei der Auslegung der genannten Bestimmung von der besonderen medialen Funktion des Rundfunks ausgeht, läßt er sich durch einen im Ansatz verfehlten Vergleich mit der Pressefreiheit leiten. Er gelangt so zu dem Ergebnis, daß sich der funktionale Anwendungsbereich des Art. 5 I 2 GG 2. Fall mit dem der Pressefreiheit decke<sup>140)</sup>. Die "terminologische Unterschiedlichkeit" ist dann konsequenterweise nur noch eine Folge "sprachästhetischer Erwägungen"<sup>141)</sup>.

Die eigenständige Bedeutung des Art. 5 I, 2 GG 2. Variante wird nur dann richtig erfaßt, wenn man von der besonderen Funktion des Rundfunks im öffentlichen Meinungsbildungsprozeß Rechnung trägt. Die Rechtsgarantie stellt sich dann nicht als ein mit der Pressefreiheit nach Inhalt und Umfang vergleichbares Freiheitsrecht, sondern als ein neben der Pressefreiheit selbständiges und strukturverschiedenes institutionelles Element freiheitlich demokratischer Ordnung dar, so daß auch die terminologische Unterschiedlichkeit in Art. 5 I, 2 GG einen Sinn hat. Dabei läßt die Wortfassung der

139) MDH Art. 5 Rd.Nr. 201, 202

140) aaO RdNr. 202

141) aaO RdNr. 202

2. Variante ("durch") allerdings Zweifel aufkommen, ob unter Rundfunk nur das technische Mittel "Rund-Funk"<sup>142)</sup> oder die Rundfunkanstalt gemeint ist. Die Antwort hängt davon ab, wem die Berichterstattungsfreiheit zusteht, der Rundfunkanstalt oder jedermann wie das Grundrecht aus Art. 5 I, 1 GG. Daß Letzteres nicht der Fall sein kann, folgt daraus, daß es kein Grundrecht des einzelnen Bürgers gibt, durch den Rundfunk etwas verlautbaren zu dürfen<sup>143)</sup>. Also kommt als Objekt der Berichterstattungsfreiheit nur die Rundfunkanstalt in Betracht<sup>144)</sup>, so daß die durch Art. 19 III GG gestellte Frage, ob die Berichterstattungsfreiheit ihrem "Wesen" nach auf den Rundfunk anwendbar ist, durch Art. 5 GG bereits in bejahendem Sinn geklärt ist.

#### 4. Die Programmfreiheit und die Informationsfreiheit

Die Informationsfreiheit ist notwendiges Korrelat und Voraussetzung der Meinungsäußerungsfreiheit<sup>145)</sup>. Sie ist Kernstück sowohl der politischen als auch unpolitischen Meinungsfreiheit, da nur der informierte Bürger in seiner Meinungsbildung frei ist<sup>146)</sup>. Sie bezieht sich somit auf Vorgänge in allen Lebensgebieten, deren Kenntnis für die Urteilsbildung und geistige Selbstbestimmung der Individuen wichtig ist. Aus diesem Grund ist die Informationsfreiheit nicht nur subjektives Abwehrrecht, sondern als Konstitutionsprinzip der öffentlichen Meinungsbildung auch "institutionelles" Grundrecht<sup>147)</sup>. Daraus läßt sich jedoch kein im Wege der Klage verfolg-

---

142) Vgl. Krause-Ablaß Zuständigkeit S. 23 ff.

143) Mallmann Gutachten aaO S. 256; Huber Gutachten S. 44f.; Herzog aaO RdNr. 65; a. A.: Haensel Rundfunkfreiheit und Fernsehmonopol S. 90, 125/126

144) Mallmann Gutachten S. 256

145) Hesse Verfassungsrecht S. 150; Herzog aaO RdNr. 82, 83

146) Vgl. hierzu insbesondere BVerfGE 27, 71 ff.; Windsheimer "Die Information" als Interpretationsgrundlage für die subjektiven öffentlichen Rechte des Art. 5 Abs. 1 GG Berlin 1968; Wohland Informationsfreiheit und politische Filmkontrolle Berlin 1968 S. 69 ff. (71 ff.)

147) Willms NJW 68, 977 f. in kritischer Würdigung der Arbeit von Windsheimer; vgl. auch Herzog aaO RdNr. 84

barer subjektiver Leistungsanspruch des Einzelnen gegen die Rundfunkanstalt auf Information herleiten. Der Rundfunk ist vielmehr im Rahmen der noch zu erörternden Schranken bei der Auswahl seiner Informationen grundsätzlich frei. Jedoch ist der Gesetzgeber verpflichtet, den Informationsträger Rundfunk wegen seines faktischen Sendemonopols so zu organisieren, daß die Unterrichtung der Öffentlichkeit und damit seine Allgemeinzugänglichkeit als Informationsquelle gewährleistet wird. Dieser Verpflichtung ist der jeweils zuständige Gesetzgeber für alle derzeit bestehenden Rundfunkanstalten dadurch nachgekommen, daß er ihnen die Unterrichtung der Allgemeinheit zur Aufgabe gemacht hat. Der Informationsaufgabe entspricht das Recht des Rundfunks, sich seinerseits aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert Material für seine Sendungen zu beschaffen. Aber auch insoweit erschöpft sich die Informationsfreiheit nicht in der Bedeutung eines negativen Abwehrrechts. Dies wird insbesondere dort deutlich, wo es um die Unterrichtung des Rundfunks durch staatliche Stellen geht<sup>148)</sup>. Da demokratische Meinungs- und Willensbildung ohne Kenntnis staatlicher Vorgänge unmöglich ist, entsprechende Informationen aber zum größten Teil nur von amtlichen Stellen gegeben werden können, würde eine den nur negativ-abwehrenden Charakter herausstellende Interpretation der Informationsfreiheit dem Sinn des Art. 5 I GG und damit den objektiven Erfordernissen des Demokratiegebotes nicht gerecht. Hier hilft nur eine "institutionelle" Deutung weiter. Sie verbietet dem Staat, die allgemeine Zugänglichkeit der über seine Tätigkeit aufschlußgebenden Informationsquellen von Fall zu Fall unter Berufung auf die vermeintliche "Staatsräson" willkürlich auszuschließen, und fordert den Gesetzgeber auf, die Verwirklichung des demokratischen

---

148) Aus dem umfangreichen Schrifttum vgl. insbesondere Ridder Das Recht auf Information aaO S. 19 ff.; Faber Innere Geistesfreiheit und suggestive Beeinflussung S. 86 ff.; Leisner Öffentlichkeitsarbeit S. 122 ff.; Sänger Funktion amtlicher Pressestellen in der demokratischen Staatsordnung S. 85 ff.; Windsheimer aaO S. 143 ff.; Biebl Das Verhältnis der Presse zu den Behörden unter besonderer Berücksichtigung der Informationsmöglichkeiten der Presse, jur. Diss. Würzburg 1967; Czajka Pressefreiheit und "öffentliche Aufgabe" der Presse S. 158 f.

und freiheitverbürgenden Gebots der Publizität staatlichen Wirkens<sup>149)</sup> sicherzustellen<sup>150)</sup>.

Dem verfassungsrechtlichen Regelungsgebot ist bisher nur der Pressegesetzgeber mit der inzwischen in allen Bundesländern erfolgten normativen Ausgestaltung des Informationsanspruches der Presse nachgekommen<sup>151)</sup>. Für den Rundfunk sind die presserechtlichen Bestimmungen zwar in den meisten Ländern kraft ausdrücklicher Vorschrift für entsprechend anwendbar erklärt worden<sup>152)</sup>; jedoch fehlen derartige Verweisungsvorschriften noch in Bayern, Hamburg, Hessen und im Saarland. Dieses "verfassungswidrige Vakuum"<sup>153)</sup> zwingt dazu, die einschlägigen Bestimmungen der in diesen Ländern jeweils geltenden Pressegesetze auch ohne ausdrückliche Verweisungsnorm in verfassungskonformer Auslegung entsprechend auf den Rundfunk anzuwenden. Die strukturellen Eigenheiten von Presse und Rundfunk stehen dem insoweit nicht entgegen.

Der spezialgesetzlich normierte Auskunftsanspruch findet aber nicht nur im Verhältnis Rundfunkanstalt - Behörden Anwendung, sondern steht auch der Presse gegen die Rundfunkanstalt hinsichtlich solcher Informationen zu, die den Anstaltsbetrieb und das Sendeprogramm betreffen. Der Rundfunk hat insoweit kein Informationsmonopol.

Die Informationsfreiheit könnte nun deswegen geeignet sein, die Programmfreiheit zu begründen, weil die dem Rundfunk zustehende Freiheit der Aus-

149) Dazu Arndt Landesverrat S. 74

150) Scheuner VVDStRL 22, 1 ff. (78)

151) § 3 Hess. PresseG und jeweils § 4 der übrigen Landespressegesetze. Nach der Ansicht von Herzog aaO RdNr. 61, 139 handelt es sich bei diesen spezialgesetzlichen Normierungen jedoch lediglich um eine "freiwillige Leistung" des Gesetzgebers, obwohl er in RdNr. 101 selber von einer verfassungsrechtlichen Pflicht des "Staates" zur Einrichtung von Informationsquellen spricht.

152) § 25 der Pressegesetze von Baden-Württemberg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen; § 23 Berliner PresseG; § 24 Rheinl.-Pfälz. PresseG; § 26 Nordrhein-Westfäl. PresseG.

153) Ridder aaO (Anm. 148) S. 19 ff. (32)

wahl von Informationen als Garantie einer von staatlichen Stellen oder gesellschaftlichen Machtgruppen unbeeinflussten Nachrichtenübermittlung Voraussetzung einer freien Information der Bürger ist. Dieser Zusammenhang wäre allerdings nur geeignet, die Programmfreiheit hinsichtlich der Informationssendungen zu begründen. Insoweit ist ein Rückgriff auf die Informationsfreiheit aber schon deswegen nicht erforderlich, weil hier die Freiheit der Berichterstattung eingreift.

## 5. Die Programmfreiheit und das Zensurverbot

Das Verbot der Zensur untersagt nach herrschender Ansicht<sup>154)</sup> die präventive<sup>155)</sup> staatliche<sup>156)</sup> Kontrolle der Produktions- und Publikationsphase von

---

154) Vgl. statt vieler vMK Art. 5 Anm. VII 2 (S. 247); Hesse Verfassungsrecht S. 151; Knies aaO S. 238 ff. (242); Wohland aaO S. 133 ff. (135); Löffler Presse R 16. Kap. RdNr. 4 S. 137

155) Ob Art. 5 I, 3 GG auch die sog. Nachzensur verbietet, ist dagegen streitig. Befürwortend: Nolténius aaO S. 108; Hamann Art. 5 Anm. B 8; Maunz Deutsches Staatsrecht § 15 IV 3c (S. 120); Wernicke BK Art. 5 Erl. II, 1; für Art. 118 II, 1 WRV Rothenbücher VVDStRL 4, 24; Löffler AfP Nr. 80/1969 S. 886 ff.; ablehnend: vMK Art. 5 Anm. VIII 2 S. 247; Hesse Verfassungsrecht § 12 I 5 b ee (S. 152); Schnur VVDStRL 22, 142 Anm. 109; Wilkens aaO S. 87; Kemper aaO S. 75 m. weiteren Nachweisen in Anm. 31; Herzog aaO RdNr. 78; Ridder Staatslexikon aaO Sp. 953 f. und AfP Nr. 80/1969 S. 882; Stein Staatsrecht § 20 III 3 (S. 124)

156) Ob das seiner historischen Entwicklung nach allein gegen den Staat gerichtete Zensurverbot (vgl. Nolténius aaO S. 3 ff.; Ridder Staatslexikon aaO Sp. 951 ff. u. AfP Nr. 80/1969 S. 882) seine Wirkungen auch gegenüber "privatrechtlichen, durch vertragliche Einigung zustande gekommenen Instanzen pluralistischer Kräftegruppen" (vgl. Nolténius aaO S. 131; OLG Ffm NJW 63, 112 f.; Groß DVBl. 64, 307 ff. (309); v. Hartlieb aaO S. 16) oder bei Presse und Rundfunk gegenüber gesellschafts- bzw. anstaltsintern "zwar nicht mitarbeitenden, dennoch eingebauten, eingeschalteten oder mindestens auf Einschaltbarkeit angelegten Instanzen" (Ridder AfP Nr. 80/1969 S. 882 ff. (884)) entfaltet, ist fraglich. Vgl. dazu außer den bereits zitierten Literaturstellen Katholnigg NJW 63, 892 f. (893); Scheuner VVDStRL 22, 1 ff. (79); Wilkens aaO S. 128

Nachrichten-, Gedanken- oder Kunstwerken<sup>157)</sup>. Dadurch ist im Bereich des Rundfunks jede behördliche Prüfung und Genehmigung des Programms sowie seiner Verbreitung untersagt<sup>158)</sup>. Der Lizenzzwang für Rundfunk- und Fernsehunternehmen darf sich daher lediglich auf den technischen Sendebetrieb, nicht dagegen auf die Programmgestaltung beziehen<sup>159)</sup>. Programmbeiträge und -pläne, Manuskripte, Filme, Tonbandaufnahmen sowie Fernsehaufzeichnungen sind jeder staatlichen Einflußnahme entzogen. Die Illegalität einer solchen Zensur ergibt sich jedoch nicht erst aus dem Zensurverbot, sondern aus dem Inhalt der entsprechenden Freiheitsgarantie, hier speziell der Programmfreiheit. Art. 5 I, 3 GG enthält insoweit kein selbständiges Schutzobjekt, sondern ergänzt die Freiheiten des Art. 5 GG nur um ein wichtiges Schutzmittel. Das Zensurverbot intendiert "entsprechend der historischen Grunderfahrung einen Mindestschutz des Publikationsprozesses vor Eingriffen nach dem Vorgang jener typischen, permanenten, aus dem Dunkel von Amtsstuben vollzogenen Aktivitäten von Zensurbehörden à la Metternich und auch einen entsprechenden Mindestschutz vor der Einrichtung solcher Institutionen"<sup>160)</sup>. Es hat daher seinem dogmatischen Rang nach "organisatorischen Charakter"<sup>161)</sup> und ist demzufolge auch kein Grundrecht, sondern nur eine Eingriffsschranke<sup>162)</sup>, die jede Bindung einer

157) Ridder Staatslexikon aaO Sp. 952; ders. AfP Nr. 80/1969 S. 882 ff. (883). Die in diesem Zusammenhang auftauchende Frage, ob dem Zensurverbot nur formaler oder auch materieller Gehalt zukommt, ist ebenfalls umstritten. Vgl. dazu Noltenius aaO S. 106 ff.; OLG Frankfurt NJW 63, 112 f.; Katholnigg NJW 63, 892 ff.; ders. NJW 66, 1574 f.; v. Hartlieb, Die rechtliche, insbesondere die verfassungsrechtliche Seite der Selbstkontrolle aaO S. 10 ff. (14 ff., 16); Löffler AfP Nr. 80/1969 S. 886 ff.; demgegenüber Ridder Staatslexikon Sp. 954; ders. AfP Nr. 80/1969 S. 885 Anm. 7; Wohland aaO S. 136

158) Mallmann Gutachten aaO S. 257

159) Ridder aaO Sp. 955

160) Ridder AfP Nr. 80/1969 S. 882

161) Ridder aaO

162) Herzog aaO RdNr. 78; krit. Ridder aaO S. 882, der in diesem Zusammenhang von einer Minimisierungstendenz spricht, obwohl er dem Zensurverbot zuvor selbst nur "organisatorischen Charakter" zugesprochen hat.

Veröffentlichung an einen Erlaubnisvorbehalt ohne Rücksicht darauf verbietet, ob sich die Grundrechtsausübung noch in den Schranken des Art. 5 II GG hält<sup>163)</sup>. Zur Begründung der Programmfreiheit scheidet es daher aus.

#### 6. Die Programmfreiheit und die Garantien der Art. 5 III, 1 GG

Außer auf die Freiheiten des Art. 5 I GG stützt Wilkens<sup>164)</sup> die Programmfreiheit schließlich auch noch auf die Freiheiten des Art. 5 III, 1 GG.

##### a. Die Freiheit der Kunst

Die "Freiheit der Kunst"<sup>165)</sup> schützt als Garantie eines eigenständigen und von obrigkeitlicher Bevormundung freien Kunstlebens jene eigengesetzliche Ausdrucksform menschlichen Geistes, "die sich als säkulare Lebensform aus dem allgemeinen Lebensbereich gelöst und als eigene Ausdrucksform konstituiert hat"<sup>166)</sup>. Sie hat insoweit institutionell-objektiven Charakter<sup>167)</sup>. Da Kunst als "Objektivierung" mit zukunftsgerichteter Transzendenz<sup>168)</sup> aber auf schöpferische, d.h. ausfüllende Individualität angewiesen ist, gewährleistet diese "institutionelle Garantie" nicht die "Freiheit eines Abstrakten", sondern die Freiheit künstlerischen Schaffens<sup>169)</sup>. Denn allein in der künst-

163) Vgl. Kemper Pressefreiheit und Polizei S. 73 ff. (76)

164) aaO S. 92

165) Aus der neuen Literatur seien hierzu insbesondere erwähnt: W. Knies Schranken der Kunstfreiheit als verfassungsrechtliches Problem München 1967; G. Erbel Inhalt und Auswirkungen der verfassungsrechtlichen Kunstfreiheitsgarantie Berlin-Heidelberg-New York 1966; H. R. Roperts Die Freiheit der Kunst nach dem Grundgesetz Neuwied 1966; F. Schäuble Rechtsprobleme der staatlichen Kunstförderung jur. Diss. Freiburg 1965; Hörstel Fragen zur Kunstsubvention Heidelberg und Berlin 1961; M. Heckel Staat Kirche Kunst Tübingen 1968; W. Mallmann Das Recht der Kunsthochschulen und die Freiheit der Kunst nach dem Grundgesetz Berlin und Frankfurt 1963; W. Geiger Die Diskussion über die Freiheit der Kunst Leibholz-Festschrift II S. 187 ff.

166) Stein JZ 59, 720 ff. (722)

167) Knies aaO S. 177 f.; Roperts aaO S. 73 ff.; Erbel aaO S. 99 ff.; jeweils mit weiteren Nachweisen

168) Stein aaO S. 722; Ridder aaO S. 24

169) Arndt NJW 66, 26 ff.; Schäuble aaO S. 42 ff.

lerischen Tätigkeit als menschlichem Bemühen um "Katharsis, Kritik, Mania und Sophrosyne" vollzieht sich institutionell verstandene Kunst<sup>170)</sup>.

"Freiheit der Kunst" ist daher ohne die Freiheit des Künstlers nicht denkbar<sup>171)</sup>. Sie schützt als solche sowohl den Prozeß künstlerischen Schaffens als auch das Produkt dieses Schaffens, das Kunstwerk, vor jedem staatlichen Kunstrichtertum über die Güte, den Wert und die Vollendung<sup>172)</sup>. Kunst ist für die rechtliche Wertung daher auch nicht von "können" ableitbar<sup>173)</sup>.

Denn jegliches Setzen und Anwenden von Wertmaßstäben führt zur staatlichen "Schulmeisterei und Beckmesserei"<sup>174)</sup>. Art. 5 III GG enthält insoweit ein "qualitatives Definitionsverbot"<sup>175)</sup> und schützt nicht nur "wertvolle"<sup>176)</sup>, "ernst zu nehmende"<sup>177)</sup>, "echte"<sup>178)</sup> oder solche Kunstwerke, die "eine Bereicherung des künstlerischen Besitzes eines Volkes"<sup>179)</sup> bedeuten. Zwar ist nicht zu verkennen, daß die besondere Stellung des Art. 5 III GG eine Trennung der Kunst von anderen menschlichen Äußerungsformen nahelegt. Die "untere Grenze" zur Nicht-Kunst darf jedoch nicht aus metajuristischen Maßstäben gewonnen werden, sondern muß sich aus der inneren Sachgesetzmäßigkeit der Kunst ergeben<sup>180)</sup>. Auch der Künstler muß die historisch gewachsenen Strukturgesetze kennen, nach denen "ein seelisch-geistiger Gehalt durch eine eigenwerte Form"<sup>181)</sup> gestaltet wird. Er braucht sich

170) Stein aaO S. 723

171) Schäuble aaO S. 43

172) Arndt aaO

173) Arndt aaO

174) Stein aaO S. 722

175) Knies aaO S. 217 ff.

176) Riedel GJS-Kommentar S. 76

177) Becker-Seidel GJS-Kommentar Bem. 12 zu § 1; BVerwGE 23, 104 ff. (106); E 23, 112 ff. (120)

178) v. Hartlieb aaO S. 13; BVerwGE 23, 104 ff. (108); E 23, 112 ff. (120)

179) OVG Münster NJW 59, 1890 ff. (1893)

180) Mallmann aaO S. 263; Ridder aaO S. 12; Schäuble aaO S. 17 f.

181) vMK Art. 5 Anm. X 3 S. 254

ihrer allerdings nicht zu bedienen. Künstlerische Freiheit setzt die Möglichkeit voraus, eigene neue Ordnungen aufzustellen. Kunst ist daher die Demonstration der Umsetzung eines geistig-seelischen Gehaltes in eine durch die künstlerische Idee bestimmte Ordnung<sup>182)</sup>. Um die "Darstellung der Wirklichkeit in ihrer Bedeutung für den Menschen durch Umsetzung in Symbole"<sup>183)</sup> braucht es sich dagegen nicht zu handeln. Denn Kunst ist nicht kontemplatives "Schauen, Offenbaren und Deuten des Vorgefundenen", ein "Aus-schöpfen des Seins" oder "Aufspüren des Verborgenen"<sup>184)</sup>, sondern Darlegung eines sich im Werk ereignenden Kommunikationsprozesses, über dessen Schutzwürdigkeit keine obrigkeitliche Instanz zu Gericht zu sitzen hat. Bei der notwendigen Abgrenzung zur Nichtkunst kommt es auch nicht auf die "künstlerische Absicht", deren Ehrlichkeit und Angemessenheit<sup>185)</sup>, sondern allein auf das Vorliegen form- und struktureigener Äußerungselemente an. Anderenfalls würde kunst- und sittenrichterlichen Verdikten seitens der Gerichte und Verwaltungsbehörden Tür und Tor geöffnet. Art.5 III GG verbietet somit jede material-qualitative Definition und ermöglicht lediglich eine technisch-formale Lösung<sup>186)</sup>. Sollten auch über das Vorliegen der künstlerischen Ordnungselemente im Einzelfall Zweifel bestehen, so gebietet eine auf die Wirksamkeit des Art.5 III GG bedachte Auslegung die Annahme des Vorliegens seiner Voraussetzungen.

Gemessen an diesen Grundsätzen steht die Freiheit der Kunst im Bereich der Programmgestaltung nicht nur dem Autor<sup>187)</sup>, Komponisten oder künstlerischen Bearbeiter (z.B. Dramaturgen) eines Stückes sowie den ausübenden Künstlern sondern auch den sonstigen künstlerisch mitwirkenden Personen, insbesondere dem verantwortlichen Regisseur zu. Sie ist jedoch nur im Rahmen der ihnen jeweils gestellten Aufgaben gewährleistet, und hier

182) Vgl. Schäuble aaO S. 20

183) Schäuble aaO S. 20

184) So Schmidt GA 1966, 97 ff. (99)

185) Vgl. Schilling Schmutz- und Schundgesetz S. 181

186) Knies aaO S. 217 ff. (219)

187) Spanner Gutachten I aaO S. 268; Erbel aaO S. 210 Anm.1

auch nur in dem Maße, in dem andere Grundrechtsträger (z.B. der Autor oder Regisseur) in ihrer Freiheit dadurch nicht beeinträchtigt werden.

Ob Art. 5 III GG darüber hinaus ganz allgemein die Tätigkeit der "für das Kunstprogramm Verantwortlichen" schützt<sup>188)</sup>, ist fraglich. Spanner<sup>189)</sup> möchte dies insoweit bejahen, als es sich "um die Tätigkeit eines künstlerischen Leiters einer Rundfunkanstalt handelt, der auf Grund von ein Kunstwerk oder einen Künstler wertender Überlegungen ein Programm bestimmt".

Bei näherer Betrachtung ergibt sich indes folgendes: Die Programmleitung oder -abteilung, die das künstlerische Programm im einzelnen plant und dem Intendanten gegenüber zu vertreten hat, wird auch dann nicht in Ausübung des Freiheitsrechts aus Art. 5 III GG tätig, wenn ihr ein Künstler angehört. Sie nimmt vielmehr eine kompetenzmäßige Funktion wahr, in deren Ausübung künstlerische Erwägungen gar nicht allein entscheiden dürfen, sondern immer auch zu überlegen ist, inwieweit der einzelne Beitrag im Rahmen des Gesamtprogramms vertretbar erscheint.

Anders der Autor, Dramaturg oder Regisseur eines künstlerischen Beitrags. Er ist bei der Durchführung und näheren Ausgestaltung der einzelnen Sendung im Rahmen der allgemeinen Programmgrundsätze frei und darf seine Entscheidungen künstlerischen Gesichtspunkten unterordnen.

Eine Anwendung des Art. 5 III GG auch auf die für die Planung und Auswahl des künstlerischen Programms verantwortlichen Rundfunkinstanzen ließe sich demgegenüber nur durch eine extensive Interpretation rechtfertigen, wonach nicht nur die ausgeübte Kunst, sondern auch deren Förderung für schützenswert erklärt wird<sup>190)</sup>. Da die sachliche und personelle Auswahl des Kunstprogramms sowie die gesamte vorbereitende Planung im Kern jedoch Rundfunktätigkeit ist, fällt sie bereits unter die sachnähere Bestimmung des Art. 5 I GG, so daß die Anwendung des Art. 5 III GG insoweit nicht als notwendig erscheint. Dies schließt jedoch nicht aus, daß auch

188) Erbel aaO

189) aaO S. 369

190) Vgl. Roberts aaO S. 86; Reisnecker aaO S. 100; Wilkens aaO S. 88

Art. 5 III GG vorliegen kann, wenn der Rundfunk im Wege eines staatlichen Gebotes verpflichtet wird, in seinen Sendungen einseitig bestimmte Kunst-richtungen oder Künstler zu bevorzugen.

#### b. Die Wissenschaftsfreiheit

Art. 5 III GG garantiert außer der Freiheit der Kunst auch die Freiheit der Wissenschaft<sup>191)</sup>. Obgleich inhaltlich verschieden<sup>192)</sup>, weisen beide als Garantie eines jeweils eigengesetzlichen und eigenständigen Sachbereichs geistiger Freiheitsentfaltung "strukturelle Verwandtschaft"<sup>193)</sup> auf. Eine systematische Interpretation darf die Wissenschaftsfreiheit daher nicht isoliert als "Ausdruck der Universitätstradition"<sup>194)</sup> betrachten, sondern hat sie im Gesamtzusammenhang des Art. 5 GG zu begreifen. Danach kommt Absatz 3 ähnlich wie Absatz 1 verfassungsstrukturelle Bedeutung für die freiheitliche Demokratie zu. Er gewährt wie im Bereich der Kunst auch in der nach herrschender Ansicht<sup>195)</sup> Forschung und Lehre in ihrer "Komplementärfunktion"<sup>196)</sup> umfassenden Wissenschaft mit der objektiven Garantie eines autonomen Sachgebiets ein individuelles "Grundrecht auf freie wissenschaftliche Betätigung"<sup>197)</sup>. Dieses Grundrecht schützt jedoch ebenso wie die Freiheit der Kunst nur die Freiheit derjenigen, die als Wissenschaftler im Rundfunk zu Wort kommen. Ihre Auswahl und die der zu behandelnden Themen ist dagegen wiederum im Kern Rundfunk Tätigkeit und unterfällt daher dem Schutz des sachnäheren Absatzes 1. Ob dies allerdings auch für eine

191) Vgl. die Literaturzusammenstellung bei Knies aaO S. 2 Anm. 9

192) A. Köttgen die Freiheit der Wissenschaft und die Selbstverwaltung der Universität aaO S. 291 ff. (303); Mallmann Das Recht der Kunsthochschulen und die Freiheit der Kunst aaO S. 261

193) Köttgen aaO S. 303; vgl. auch Mallmann aaO

194) Mallmann aaO S. 261

195) Köttgen aaO S. 296; Ridder-Stein DÖV 62, 361 ff. (362); Hesse Verfassungsrecht S. 153

196) Wehrhahn Lehrfreiheit und Verfassungstreue S. 13

197) BVerfGE 15, 256 ff. (263 f.)

Rundfunkuniversität zu gelten hätte, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter erörtert werden. Diese Frage bedarf besonderer Untersuchungen über Struktur und Aufgaben einer solchen Einrichtung<sup>198)</sup>. Dabei müßte insbesondere geklärt werden, welche Rolle der Rundfunkanstalt konkret zukommen soll. Auf den (allgemeinen) Programmrundfunk findet Art. 5 III GG jedenfalls selbst dann keine Anwendung, wenn die Programmplanung und -produktion nach wissenschaftlichen Erkenntnissen gestaltet wird. Denn das bloße Anwenden wissenschaftlicher Ergebnisse ist selber keine wissenschaftliche Betätigung<sup>199)</sup>.

## 7. Zusammenfassung

Insgesamt läßt sich festhalten, daß die Frage nach der verfassungsrechtlichen Grundlage der Programmfreiheit in der Literatur bisher nicht zufriedenstellend beantwortet worden ist. Weder der Hinweis auf die Meinungsäußerungs- und Verbreitungsfreiheit, Informationsfreiheit, das Zensurverbot und die Freiheiten des Art. 5 III, 1 GG, noch die Begründung für die Anwendung des Art. 5 I, 2 GG (Freiheit der Berichterstattung) hielten einer Überprüfung stand. Von daher kann sich auch im Wege einer "Gesamtschau" nichts anderes ergeben. Die Ansicht, daß Art. 5 GG "im ganzen gesehen" die Programmfreiheit begründe<sup>200)</sup>, trägt demnach zur Klärung der anstehenden Probleme ebenfalls nicht bei.

## III. Die Programmfreiheit als notwendige Voraussetzung zur Wahrnehmung der medialen Funktion des Rundfunks

Die Frage nach der verfassungsrechtlichen Herleitung der Programmfreiheit läßt sich nur dann ausreichend beantworten, wenn man von der Verfassungsbestimmung ausgeht, in deren Kontext der Rundfunk zum ersten Mal

198) Dazu W. Thieme Rechtsfragen einer Fernsehuniversität WissR Band 1 Heft 2 (Juni 1968) S. 121 ff.

199) VMK Art. 5 Anm. X 4 d (S. 255)

200) Siehe Anm. 58, 59

in der Verfassung ausdrücklich erwähnt ist, und diese entsprechend der Bedeutung des Rundfunks im öffentlichen Meinungsbildungsprozeß auslegt. Eine derartige Interpretation ist dann auch nicht an den Wortlaut des Art. 5 I, 2 GG gebunden. Sie hat vielmehr der medialen Funktion des Rundfunks Rechnung zu tragen und ihm von daher den Freiheitsraum zu gewähren, den er zur optimalen Erfüllung seiner Aufgaben bedarf. Denn Funktion und verfassungsrechtlicher Freiheitsstatus stehen in engem Zusammenhang. Er besteht nicht darin, daß die Funktion notwendigerweise einen bestimmten Rechtsstatus des programmgestaltenden Rundfunks zur Folge haben müßte, sondern umgekehrt darin, daß die Funktion des Rundfunks eine bestimmte verfassungsrechtliche Garantie voraussetzt, welche es ihm ermöglicht, seine Funktion effektiv zu erfüllen. Der Rechtsstatus des Rundfunks ist die Bedingung seiner Funktion. Besteht diese aber darin, im Rahmen der ihm obliegenden Veranstaltung von Rundfunksendungen als neutrales Medium vielfältiger Kommunikation die Voraussetzung für den verfassungsrechtlich geschützten freien Meinungsbildungsprozeß zu schaffen, so kann der verfassungsmäßige Rechtsstatus des Rundfunks nur dadurch gekennzeichnet sein, daß dieser in der Programmgestaltung frei ist. Denn neutrales Medium eines sich in Freiheit vollziehenden öffentlichen Meinungsprozesses kann nur sein, wer in der Auswahl und Gestaltung des Stoffes, in der Bestimmung der mitwirkenden, der Gesamtplanung und dem Ausgleich der verschiedenen Ansichten von interessenbedingten Einflüssen unabhängig ist. Die Programmfreiheit des Rundfunks dient demnach als notwendige Voraussetzung seiner medialen Funktion der institutionellen Sicherung der öffentlichen Meinungsfreiheit auf dem Gebiet der Rundfunkpublizistik. Obwohl ihr damit objektiv-institutionelle Bedeutung zukommt, genießt sie den Schutz eines durch Art. 5 I, 2 2. Variante gewährleisteten Grundrechts<sup>201)</sup>.

---

201) Zu den Besonderheiten eines derartigen institutionellen Grundrechtsverständnisses vgl. Seite 60 ff.

### C. Das Subjekt der Programmfreiheit

Als Träger dieses Grundrechts war bisher ganz allgemein der Rundfunk genannt worden. Ob damit die Rundfunkanstalt als solche oder ihre angestellten Mitarbeiter gemeint sind, soll im Folgenden geklärt werden.

Die Rundfunkanstalt käme als Subjekt der Programmfreiheit nur dann in Betracht, wenn sie als juristische Person des öffentlichen Rechts insoweit überhaupt grundrechtsfähig wäre.

Die Frage, ob juristische Personen des öffentlichen Rechts grundrechtsfähig sind, ist lebhaft umstritten<sup>202)</sup>. Dabei wird allerdings nicht immer klar herausgestellt<sup>203)</sup>, daß es hierbei nicht darum geht, ob der Aufgabenbereich öffentlicher Rechtsträger gegen Änderungen durch den Gesetzgeber grundrechtlich gesichert ist, sondern darum, ob juristische Personen des öffentlichen Rechts bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Grundrechte für sich in Anspruch nehmen können. Der Zuständigkeitsbereich selbst ist nur dort (grundrechtlich) gewährleistet, wo die Verfassung einen derartigen Schutz ausdrücklich bereit hält (z.B. Art. 28 II GG).

Die überwiegende<sup>204)</sup> inzwischen auch vom Bundesverfassungsgericht<sup>205)</sup>

202) Vgl. Dürig in MDH Art. 19 III GG Rd. Nr. 30 ff.; vMK Art. 19 Anm. VI 2 (S. 566 f.); Wernicke in BK Art. 19 Erl. II 3a; Hamann Art. 10 Anm. 9; Maunz Deutsches Staatsrecht 17. Aufl. § 14 II 10 S. 102 f.; Fuss DVBl 58, 739 ff.; Rüfner AöR 89, 261 ff.; S. Maser Die Geltung der Grundrechte für juristische Personen und teilrechtsfähige Verbände jur. Diss. Bonn 1964; M. Feiler Das Bonner Grundgesetz und die juristischen Personen als Träger von Grundrechten jur. Diss. München 1963; Leisner Öffentlichkeitsarbeit der Regierung S. 126 ff.; ders. Werbefernsehen S. 78 ff.; Bettermann Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand in: Berliner Festschrift für E. Hirsch (1968), S. 1 ff. mit ausführlichen Literaturnachweisen auf S. 4 Anm. 9; ders. NJW 69, 1321 ff.; Rupp-v. Brünneck Zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen in: Festschrift für A. Arndt, S. 349 ff. m. Literaturnachweisen in Anm. 4 auf S. 351

203) Scheuner VVDStRL 22, 1 ff. (77)

204) Dürig aaO; Maunz aaO; Fuss aaO; Rüfner aaO; Leisner aaO; Maser aaO S. 98 ff.; Feiler aaO S. 38 ff. und die bei Bettermann NJW 69, 1321 Anm. 3 angegebene Literatur

205) BVerfGE 21, 362 ff.

vertretene Ansicht lehnt eine Anwendung der Grundrechte auf juristische Personen des öffentlichen Rechts insoweit ab, als sie "öffentliche Aufgaben" erfüllen. Der Staat könne nicht gleichzeitig Adressat und Berechtigter sein<sup>206)</sup>. Etwas anderes lasse sich auch nicht aus dem Charakter der Grundrechte als objektive Normen herleiten, weil eine Personifizierung der Staatsorganisation und -verwaltung als Grundrechtsträger "die eigentliche Bedeutung der Grundrechte ... verwischen und ihre Schutzwirkung verwässern könnte"<sup>207)</sup>.

Geht man davon aus, daß die Veranstaltung von Rundfunksendungen zum "Bereich der öffentlichen Verwaltung" gehört<sup>208)</sup> und daß der Rundfunk bei der Zuteilung von Sendezeiten an politische Parteien hoheitliche Befugnisse wahrnimmt<sup>209)</sup>, so erscheint es vom Boden dieser Auffassung nur folgerichtig, wenn "die subjektiven Berechtigungen aus der Rundfunkfreiheit" lediglich den einzelnen Mitarbeitern und Veranstaltungsleitern, nicht dagegen der Rundfunkanstalt als solcher zuerkannt werden<sup>210)</sup>.

Ein derartiges, in Anlehnung an die zu Art. 19 III GG von Dürig vertretene Sachwaltertheorie<sup>211)</sup> gewonnenes Ergebnis hält jedoch einer näheren Überprüfung nicht stand. Einmal bietet sich gerade beim Rundfunk die Überlegung an, daß seine Grundrechtsfähigkeit bereits durch Art. 5 I, 2 GG indiziert und damit der "gedankliche Umweg über 19 III gar nicht nötig ist"<sup>212)</sup>. Zum anderen greifen die von der überwiegenden Meinung zur Stützung ihrer Ansicht vorgetragenen Gründe bei der Rundfunkanstalt nicht durch. Sie beruhen alle auf der Grundthese Dürigs<sup>213)</sup>, daß juristische Personen des

206) BVerfGE 15, 256 ff. (263); 21, 362 ff. (370)

207) BVerfGE 21, 362 ff. (372)

208) BVerfGE 12, 205 ff. (246)

209) BVerfGE 7, 99 ff. u. 14, 121 ff.

210) Scheuner VVDStRL 22, 1 ff. (13); vgl. auch Reinelt aaO S. 52, der insoweit von einer mittelbaren Grundrechtsgeltung für die Rundfunkanstalten spricht; vgl. Volle aaO S. 52

211) aaO RdNr. 29 ff.

212) Dürig aaO RdNr. 41; vgl. auch Herzog in MDH Art. 5 RdNr. 210

213) aaO RdNr. 34 f.

öffentlichen Rechts grundrechtsunfähig seien, weil und soweit sie als "verlängerte Arme des Hoheitsträgers Staat", als "Sachwalter des Staates zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben" und nicht als "Sachwalter von Individualrechten" tätig werden. Art. 19 III GG rechtfertige nur dann eine Einbeziehung von juristischen Personen in den Schutzbereich der Grundrechte, wenn ihre Bildung und Betätigung Ausdruck der freien Entfaltung der natürlichen Person seien, besonders wenn der "Durchgriff" auf die hinter den juristischen Personen stehenden Menschen dies als sinnvoll oder erforderlich erscheinen lasse<sup>214)</sup>.

Wollte man dementsprechend beim Rundfunk darauf abstellen, ob er als "Sachwalter der gewissermaßen gebündelten Individualrechte seiner Mitglieder"<sup>215)</sup> oder als Sachwalter des Staates zur Erfüllung staatlicher Aufgaben tätig wird, so müßte man beides verneinen. Denn der Rundfunk dient entgegen einer in der Literatur vertretenen Ansicht<sup>216)</sup> nicht "dem durch Art. 5 GG geschützten Interesse der gemeinsamen an der Programmgestaltung beteiligten Personen an freier Berichterstattung im Rundfunk", noch erfüllt er staatliche Aufgaben. Art. 5 I GG schützt weder ein individuelles, noch ein staatliches "Interesse" (= Recht?) "an" (= auf?) freier Berichterstattung, sondern die Funktion des Rundfunks in dem Demokratie-konstituierenden Prozeß öffentlicher Meinungsbildung. Der Rundfunk ist insoweit zwar auch "Sachwalter", aber nicht subjektiver Interessen, sondern eines objektiven Prinzips, was die Grundrechtsfähigkeit jedoch nicht auszuschließen braucht<sup>217)</sup>.

Kann die Sachwaltertheorie schon aus diesem Grund keine Anwendung auf den Rundfunk finden, so führt sie auch insoweit nicht zu einem anderen Er-

214) BVerfGE 21, 362 ff. (369)

215) Dürig aaO RdNr. 45; ähnlich K. J. Schneider Konzentrationsbestrebungen S. 30, 31, wo er den Rundfunk sehr unscharf als "Grundrechtsträger kraft Auftrags der gebündelten Einzelrechte der politischen Gesellschaft", bzw. als "beauftragten Träger von Individualrechten" bezeichnet.

216) Feiler aaO S. 9

217) Vgl. Seite 59 ff.

gebnis, als sie darauf abstellt, ob der Staat "kraft seiner organisationsrechtlichen Kompetenz-Kompetenz öffentliche Aufgaben, für die subjektiver Grundrechtsschutz behauptet wird, in die eigene Hoheitsgewalt übernehmen kann und darf"<sup>218)</sup>. Denn dieses Kriterium der Eigenzuständigkeit für die Erfüllung bestimmter Aufgaben beruht auf der die liberale Vorstellung von Staat und Gesellschaft nicht überwindenden Auffassung, es gebe Aufgaben, die der "Natur der Sache" nach, ihrem "Wesen" entsprechend, nur vom Staat wahrgenommen werden könnten. Da es nach dem Grundgesetz jedoch nicht mehr an staatlichen Aufgaben gibt, als die Verfassung zum Entstehen bringt<sup>219)</sup>, andererseits die "Gesellschaft" kein zur Verwaltung von Aufgaben fähiger Rechtsträger ist<sup>220)</sup> und die Veranstaltung von Rundfunksendungen als "gesellschaftliche Angelegenheit"<sup>221)</sup> somit der staatlichen Normierung bedarf<sup>222)</sup>, übernimmt der Gesetzgeber durch die öffentlich-rechtliche Organisationsform des Rundfunks weder eine "an sich" gesellschaftliche Angelegenheit als staatliche Aufgabe, noch gliedert er eine "eigentlich" der staatlichen Hoheitsverwaltung obliegende Aufgabe aus Zweckmäßigkeitsgründen der unmittelbaren Staatsverwaltung aus. Er schafft auf Grund seiner Regelungskompetenz vielmehr eine selbständige öffentlich-rechtliche Organisation mit eigenen Befugnissen, die nicht schon ihres Anstaltscharakters wegen vom Staatsapparat (Regierung, Verwaltung) als einem der Grundrechtsadressaten weisungsabhängig und deswegen grundrechtsunfähig ist. "Öffentliche Verwaltung" braucht unabhängig davon, mit welchen Mitteln sie tätig wird, insoweit keineswegs immer "(kontingent weisungsabhängige) unmittelbare oder mittelbare Staatstätigkeit"<sup>223)</sup> zu sein. Gerade das Beispiel der Rundfunkanstalt zeigt vielmehr, daß es auch weisungsfreie

218) Dürig aaO RdNr. 36

219) Arndt NJW 63, 24 ff. (25); Lenz JZ 63, 338 ff. (342)

220) Scheuner VVDStRL 22, 1 ff. (13. Anm. 38)

221) Krause-Ablaß JZ 62, 158 ff. (160); RuF 62, 113 ff. (114)

222) Ridder Gutachten aaO S. 307

223) Wolff Verwaltungsrecht I § 2 IV c (S. 16)

und insoweit "staatsfreie" öffentliche Verwaltung gibt. Für die Frage der Grundrechtsgeltung ist demnach nicht formal darauf abzustellen, ob es sich um einen "öffentliche Aufgaben"<sup>224)</sup> wahrnehmenden Träger öffentlicher Verwaltung handelt. Es kann auch nicht darauf ankommen, ob die juristischen Personen "vom Staat geschaffen" sind oder im "außerstaatlichen Bereich wurzeln und in ihrem Eigenbereich weder staatliche Aufgaben wahrnehmen noch staatliche Gewalt ausüben"<sup>225)</sup>, sondern allein darauf, ob das Grundrecht seinem Inhalt (= "Wesen" i. S. des Art. 19 III GG)<sup>226)</sup> nach Anwendung findet. Dementsprechend mußte auch das Bundesverfassungsgericht von dem Grundsatz, daß weder der Staat noch seine Einrichtungen Grundrechte für sich in Anspruch nehmen können, dort eine Ausnahme anerkennen, wo "Einrichtungen des Staates Grundrechte in einem Bereich verteidigen, in dem sie vom Staat unabhängig sind"<sup>227)</sup> oder, wie es an anderer Stelle heißt, wo der betreffende Rechtsträger "unmittelbar dem durch die Grundrechte geschützten Lebensbereich zuzuordnen ist"<sup>228)</sup>. Obwohl diese Formulierungen nicht sehr glücklich sind und bisher nur auf die Universitäten und Fakultäten bezogen waren, rechtfertigen sie den Schluß, das Bundesverfassungsgericht halte öffentliche Rechtsträger dann für grundrechtsfähig, wenn die Ausübung ihrer Kompetenzen gerade vor jenen Beeinträchtigungen geschützt sein soll, denen das betreffende Grundrecht Schranken zieht<sup>229)</sup>. Es kann mithin keine Rede davon sein, daß mit der Entscheidung vom 2.5.1967 "alle Theorien endgültig erledigt sein (dürften), die in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Träger subjektiver

---

224) Vgl. Dürig aaO RdNr. 35; BVerfGE 21, 362 ff. (369)

225) BVerfG aaO S. 374

226) Bettermann Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand, aaO S. 6; ders. NJW 69, 1324; vMK Art. 19 Anm. VI 3 (S. 567)

227) BVerfGE 15, 256 ff. (262)

228) BVerfGE 21, 362 ff. (373)

229) Bettermann Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand aaO S. 8; ders. NJW 69, 1325

Rundfunkfreiheitsrechte sehen"<sup>230)</sup>. Der Hinweis<sup>231)</sup> auf die Kompetenzen und die öffentliche Gewalt, die die Rundfunkanstalten ausüben, erweist sich im Hinblick auf Art. 5 I GG vielmehr als irrelevant<sup>232)</sup>. Die Programmfreiheit ist ihrem Inhalt nach nicht nur auf die Rundfunkanstalt "anwendbar", sondern ausschließlich für sie existent. Denn eine effektive und auf Kontinuität bedachte Wahrnehmung der dem Rundfunk zugewiesenen Funktion als Medium des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses bleibt nur dann gewährleistet, wenn er selber und nicht nur die an der Programmgestaltung beteiligten Personen aus dieser Freiheit berechtigt wird. "Subjekt" der Programmfreiheit ist demnach weder der "einzelne Bürger"<sup>233)</sup> noch die "an der Programmgestaltung irgendwie beteiligte Person"<sup>234)</sup>, sondern allein die Rundfunkanstalt.

---

230) Haensel Ufita Bd. 50 (1967) S. 502 ff. (511)

231) Bettermann DVBl 63, 41 ff. (42); Haensel aaO

232) Stern aaO S. 17

233) Vgl. Bachof Gutachten S. 27

234) Bachof aaO

## D. Die Programmgestaltungsbefugnis

### I. Das Subjekt

Eine andere Frage ist, wer in der Rundfunkanstalt konkret die letzte Entscheidung darüber zu fällen hat, ob eine Sendung ausgestrahlt wird. Die Antwort ergibt sich aus dem geltenden (Landes-) Rundfunkrecht, wonach die Verantwortung für die gesamte Programmgestaltung dem Intendanten übertragen ist<sup>235)</sup>. Ihm steht somit auch die Entscheidungskompetenz (Programmgestaltungsbefugnis) zu. Dies gilt selbst in den Fällen, in denen der Sendebeitrag von anstaltsfremden Personen oder Gesellschaften gestaltet worden ist. Der rechtlichen Ausgliederung von Produktionsgemeinschaften wie z.B. der Werbegesellschaft<sup>236)</sup> kommt insoweit keinerlei Bedeutung zu.

Der Umstand, daß die Programmgestaltungsbefugnis nach dem geltenden Organisationsrecht allein dem Intendanten zufällt, ist allerdings keineswegs ein verfassungsrechtliches Postulat. Es wäre durchaus auch eine Regelung denkbar, welche anstelle des Intendanten ein Gremium von verschiedenen Personen für zuständig und verantwortlich erklärt. Von Verfassungswegen muß lediglich garantiert sein, daß das für die Programmgestaltung zuständige Anstaltsorgan funktionsfähig und dazu in der Lage ist, das gesamte Programm entsprechend dem sich aus der Mediumsfunktion ergebenden Neutralitätsgebot und unter Einhaltung der Programmrichtlinien zu gestalten. Da der einzelne mit der Ausgestaltung einer Sendung betraute Mitarbeiter nicht in der Lage ist, zu überblicken, ob und inwieweit sich sein Beitrag in den Rahmen eines ausgewogenen Gesamtprogramms einfügt, ist die Existenz zumindest einer vorgesetzten, weisungsberechtigten Instanz in Fragen der Programmgestaltung eine sachliche Notwendigkeit. Eine solche Stelle ermöglicht bei verantwortungsbewußter Wahrnehmung ihrer Auf-

235) Siehe Anm. 34

236) Vgl. dazu Ipsen NJW 62, 2102 ff.; Ullrich-Thomsen DÖV 62, 245 ff.; Michel-Belricht S. 22 ff.; Bachof Gutachten S. 1 ff.; Leisner Werbefernsehen S. 122 ff.; Schneider Konzentrationsbestrebungen S. 61

gaben und Beachtung der ihrer Tätigkeit gesetzten Schranken ein ausbalanciertes Gesamtprogramm, nicht im Sinne nivellierter Gleichförmigkeit aller Beiträge, sondern im Sinne einer Ausgewogenheit von publizierter Meinung und Gegenansicht. Aus diesem Grund ist ja auch nicht die einzelne "an der Programmgestaltung irgendwie beteiligte Person", sondern die Rundfunkanstalt selbst Subjekt der Programmfreiheit.

Der Intendant ist zwar Träger der Programmgestaltungsbefugnis, angesichts des zu bewältigenden Arbeitsanfalles aber außerstande, sie allein effektiv wahrzunehmen. Er muß sie vielmehr auf nachgeordnete Stellen wie Programmdirektoren, Hauptabteilungsleiter und Chefredakteure delegieren, so daß ihm selber nur noch eine Art Aufsichtsrecht über die Tätigkeit dieser Instanzen zukommt. Dies führt zwangsläufig auch zu einer Beschränkung seiner Verantwortlichkeit auf eigenes zurechenbares Verhalten<sup>237)</sup> bei der ihm verbleibenden Leitung und Überwachung der Programmgestaltung<sup>238)</sup>.

## II. Inhalt und Umfang

Inhalt und Umfang der Programmgestaltungsbefugnis werden entscheidend dadurch bestimmt, daß es, wie bereits erörtert<sup>239)</sup>, zwar eine Berichterstattungsfreiheit, aber keine Meinungsäußerungsfreiheit des Rundfunks, sondern nur eine solche im Rundfunk gibt. Art. 5 I, 1 GG kommt daher weder den Anstaltsorganen selbst (Rundfunkrat, Verwaltungsrat, Intendant) noch denjenigen Instanzen zugute, die innerhalb des Anstaltsbetriebes als deren "verlängerter Arm" tätig werden. Wohl aber können sich jene Per-

---

237) Vogel aaO S. 185 ff./191

238) Zu der Frage der Verantwortlichkeit des Intendanten bei der im Koordinierungsabkommen vorgesehenen Übernahme eines Sendebeitrages von einer anderen Rundfunkanstalt vgl. Vogel aaO S. 191 ff.

239) Vgl. Seite 13 ff. (24), 26 ff. (28)

sonen darauf berufen, die in den Sendungen zu Wort kommen, gleichgültig, ob sie bei der Rundfunkanstalt angestellt sind oder nicht. Sie dürfen nicht nur ihre Meinung äußern, sondern auch Tatsachenberichte bringen. Dies ergibt sich nicht nur aus Art. 5 I, 2 GG, sondern bereits aus Art. 5 I, 1 GG selbst. Denn richtiger Ansicht nach umfaßt diese Bestimmung auch die Tatsachenmitteilung<sup>240)</sup>. Die gegenteilige, in formalistischer Betrachtungsweise auf den traditionell engen Wortlaut der Verfassungsgarantie abstellende Auffassung<sup>241)</sup> verkennt nicht nur, daß Meinungsäußerungen meist auch Tatsachenmitteilungen in sich bergen<sup>242)</sup> und umgekehrt die Mitteilung einer Tatsache durch die Entscheidung über die Auswahl, Zeit, Form und Gestaltung immer auch eine Meinungsäußerung enthält<sup>243)</sup>, sondern widerspricht auch dem materialen Gehalt des Art. 5 I GG<sup>244)</sup>. Denn die öffentliche Meinungsbildung ist erst dann frei, wenn "jedermann" i. S. d. Art. 5 I, 1 GG nicht nur seine Meinung äußern, sondern auch Tatsachen mitteilen darf. Gerade die Tatsachenmitteilung hat für die öffentliche Meinungsbildung besondere Bedeutung.

Die Meinungsäußerungsfreiheit ist nicht das einzige Grundrecht, auf das sich die Mitarbeiter des Rundfunks berufen können. Im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben kann ihnen bei der Ausgestaltung einer Sendung

240) Dazu insgesamt Noltenius Die freiwillige Selbstkontrolle S. 96; Copić Grundgesetz und politisches Strafrecht neuer Art, S. 128; Scholler Person und Öffentlichkeit S. 305 ff. (311); Arndt Begriff und Wesen der öffentlichen Meinung aaO S. 9 ff; Rehbinder NJW 62, 2140; ders. Die öffentliche Aufgabe der Presse S. 83 ff.; Hoffmann NJW 66, 1200; Windsheimer aaO S. 89 ff.

241) Vgl. Maunz Deutsches Staatsrecht § 15 IV 3 (S. 117 f.); vMK Art. 5 Anm. II 1 (S. 239); Wernicke BK Art. 5 Erl. II 1b; Hamann Art. 5 Erl. B 1 (S. 107); Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, S. 314; F. Schneider aaO S. 22 f.; Reisnecker aaO S. 49; Hensel AöR 13 (1927), S. 100; Geiger Die Grundrechte der Informationsfreiheit aaO S. 124

242) Siehe Anm. 72

243) Siehe Anm. 73

244) Siehe Anm. 240

durchaus auch der Schutz des Art. 5 III GG und Art. 4 GG zugute kommen<sup>245)</sup>. Denn die mediale Funktion des Rundfunks verbietet auch insoweit jegliche Einflußnahme vorgesetzter Programminstanzen auf den Inhalt einer Sendung. Die Programmgestaltungsbefugnis stellt sich daher nur als eine Art Rahmenkompetenz dar, d.h. als ein Recht, den Rahmen, Spielplan des Sendeprogramms festzulegen und den zu behandelnden Stoff, die Sendeform, die mitwirkenden Personen sowie den Sendetermin zu bestimmen. Darüberhinaus beinhaltet sie noch das Recht, die einzelnen Beiträge auf ihre Vereinbarkeit mit den allgemeinen Gesetzen und den Programmrichtlinien zu überprüfen.

#### 1. Die Programmgestaltungsbefugnis als Programm-Rahmenkompetenz

Da der Intendant nur Subjekt der Programmgestaltungsbefugnis, nicht auch Träger der den Journalisten zustehenden Grundrechte ist, dürfen er und/oder die ihm nachgeordneten weisungsabhängigen Programminstanzen lediglich den Rahmen für die publizistische Tätigkeit der Redakteure vorschreiben. Hierzu gehören neben den Bestimmungen über die Art der Beiträge (Bericht, Reportage, Interview, Gespräch, Diskussion, Kommentar, Feature, Magazin oder Dokumentation)<sup>246)</sup> auch solche über ihre Anzahl, Zeit und Dauer. Dem festangestellten Redakteur kann darüberhinaus im Einzelfall auch noch das Thema des Beitrags bezeichnet werden, dem freien Mitarbeiter dagegen nur nach Maßgabe der vertraglichen Vereinbarungen. Der Nachrichtenredaktion kann schließlich im Einzelfall auch die Aufnahme einer besonderen Meldung in das Nachrichtenprogramm aufgegeben werden.

Das rundfunkinterne Weisungsrecht der vorgesetzten Programminstanzen (Chefredakteur, Programmdirektor, Intendant) findet dagegen dort seine Schranke, wo es nicht mehr um den Rahmen, sondern den Inhalt und das

---

245) Vgl. Seite 33 ff., 53 ff.

246) Zur Typologie Magnus RuF 67, 41 ff.

"Wie" des gewünschten Beitrags geht. Anders als der Presseverleger<sup>247)</sup> darf der Intendant daher weder für eine einzelne Sendung noch für das Gesamtprogramm eine bestimmte politische, konfessionelle, weltanschauliche, wirtschaftliche oder kulturelle Richtung vorschreiben. Er kann weder die Art der Darstellung oder Bildführung noch das Ergebnis einer in Auftrag gegebenen Untersuchung bestimmen. Er kann zwar allgemeine Anregungen geben, darf aber z. B. nicht "empfehlen", "wie man etwa den Vorgang der Vertreibung 1945 in seinem historischen Zusammenhang und so - mit allem Unrecht, das beiderseits geschehen ist - in eine rechte (!) Sicht stellen könnte"<sup>248)</sup>. Er kann keinen bestimmten Aussage- oder Formulierungsstil verlangen oder Anweisungen für die Kameraführung bei Demonstrationen und Zusammenstößen mit der Polizei erteilen. Vielmehr sind die einzelnen Mitarbeiter in der Ausgestaltung der ihnen übertragenen Sendung frei. Nehmen sie zu irgendwelchen Ereignissen, Berichten oder Zuständen Stellung, so sprechen sie nicht für die Rundfunkanstalt, sondern äußern unter eigenem Namen<sup>249)</sup> ihre persönliche Ansicht. Sie sind insoweit keine "verlängerten Arme" des Intendanten und folglich auch nicht dessen Weisungen unterworfen. Ihre Beiträge dürfen daher ohne ihr Einverständnis nicht geändert, einzelne Passagen nicht sinn- oder zusammenhanglos geschnitten, ausgeblendet oder entstellt wiedergegeben werden. Derartige Einwirkungen auf den Inhalt eines Programmbeitrags wären sowohl bei fest angestellten (Chef-)Redakteuren als auch bei den sonstigen Mitarbeitern des Rundfunks (Autoren, Journalisten, Kommentatoren usw.) weder unter dem Gesichtspunkt eines anstaltlichen (besonderen) Gewaltverhältnisses<sup>250)</sup> oder freiwilligen Verzichts auf entsprechende Grundrechtsausübung<sup>251)</sup> noch dem

---

247) Dazu Mallmann Pressefreiheit und Journalistenrecht aaO S.13/17 ff. (23, 24); Herzog in MDH Art. 5 RdNr. 159 ff.

248) So aber v. Bismarck in: Die Verantwortung eines Intendanten für Rundfunk und Fernsehen WDR Köln 1966

249) Vgl. § 3 Nr. 4 HR-Gesetz; § 3 II ZDF-Staatsvertrag

250) Spanner Gutachten II aaO S. 399

251) Löffler NJW 64, 1100 ff. (1102); Scheuner VVDStRL 22, 1 ff. (13, 73/74)

eines arbeitsrechtlichen oder innerdienstlichen "Direktionsrechts"<sup>252)</sup> zulässig. Denn als neutrales Medium ist dem Rundfunk ein solches Vorgehen nicht gestattet. Der Gesichtspunkt des freiwilligen Verzichts auf Grundrechtsausübung trifft überdies auch deswegen nicht zu, weil die Journalisten, Autoren, Kommentatoren usw. nicht zum Rundfunk gehen, um dort auf das Grundrecht der freien Meinungsäußerung und Berichterstattung ganz oder teilweise zu verzichten, sondern um es effektiver ausüben zu können.

Greift der Intendant in den so gekennzeichneten Bereich freier journalistischer und redaktioneller Tätigkeit ein, so liegt darin sowohl eine Kompetenzverletzung, die als solche vom Rundfunkrat gerügt werden kann, als auch eine Verletzung des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung und Berichterstattung, das dem Mitarbeiter aufgrund der medialen Funktion des Rundfunks zusteht. Der Betroffene kann sich hiergegen notfalls mit einer Klage vor den Verwaltungsgerichten wehren. Das Grundrecht richtet sich insoweit nicht nur als negative Kompetenznorm<sup>253)</sup> sondern auch als Abwehrrecht "gegen" den Intendanten.

Das Verbot der Einflußnahme auf die freie journalistische Tätigkeit eines Mitarbeiters impliziert zwangsläufig auch das Verbot von Sanktionen gegen den Mitarbeiter wegen seiner journalistischen Tätigkeit. Haben sich seine Beiträge im Rahmen der allgemeinen Gesetze und der Programmrichtlinien gehalten, dann darf er ihrerwegen nicht dadurch "kaltgestellt" werden, daß seine Beiträge künftig nicht mehr gesendet werden, oder daß er selbst mit anderen Aufgaben innerhalb des Anstaltsbetriebes betraut wird. Eine Versetzung aus dem bisherigen Tätigkeitsbereich wäre nur im Rahmen der arbeitsvertraglichen Vereinbarungen zulässig.

Dem Mitarbeiter kann schließlich auch nicht gekündigt werden. Eine Kündigung seines Arbeitsvertrages nur wegen seiner Programmbeiträge wäre, sofern diese keinen Rechtsverstoß erkennen lassen, sozial nicht gerechtfertigt und nach § 1 KSchG unwirksam<sup>254)</sup>.

252) Vgl. Herzog in MDH Art. 5 RdNr. 167 ff. (168)

253) Dazu Hesse Grundzüge des Verfassungsrechts § 9 II 3a (S. 116)

254) Vgl. für den Bereich der "inneren Pressefreiheit" Herzog aaO RdNr. 175 ff.

## 2. Die Programmgestaltungsbefugnis als Rechtskontrolle

Der Intendant und die von ihm beauftragten Stellen sind nicht nur für die Bestimmung des Programmrahmens, sondern auch dafür zuständig, die von den einzelnen Mitarbeitern verfaßten Beiträge auf ihre Vereinbarkeit mit den allgemeinen Gesetzen und den Programmrichtlinien zu überprüfen. Das Kontrollrecht besteht selbständig neben dem Aufsichtsrecht des für die Überwachung des gesamten Programms zuständigen<sup>255)</sup> Rundfunk- bzw. Programmbeirats. Dies ergibt sich daraus, daß nicht nur der Verfasser, Hersteller oder Gestalter eines Beitrags für seinen Inhalt verantwortlich ist<sup>256)</sup>, sondern auch der Intendant<sup>257)</sup> als derjenige, von dem vermutet wird<sup>258)</sup>, daß er die Sendung veranlaßt, zugelassen oder pflichtwidrig nicht verhindert hat<sup>259)</sup>.

Die Kontrollbefugnis des Intendanten ermöglicht eine unmittelbare Einflußnahme auf den fertig produzierten Sendeinhalt. Dies ist dann nicht weiter zu beanstanden, wenn es darum geht, offensichtliche Gesetzverstöße zu verhindern. Bedenklich wird es nur in den Fällen, in denen die Programmrichtlinien und hier insbesondere das Gebot der Neutralität zum Anlaß genommen werden, bestimmte politische, weltanschauliche, konfessionelle, wirtschaftliche oder kulturelle Aussagen und Feststellungen zu unterbinden. Hier ein geeignetes Filter zu schaffen gegen Manipulationen in der Programmgestaltung, ist ein Hauptanliegen der folgenden Erörterungen, die sich mit den Schranken der Programmgestaltungsbefugnis befassen.

---

255) Siehe Anm. 38 - 40

256) § 7 IV ZDF-Staatsvertrag

257) Siehe Anm. 34

258) § 7 II ZDF-Staatsvertrag

259) § 7 I ZDF-Staatsvertrag

### III. Schranken der Programmgestaltungsbefugnis

Die Programmgestaltungsbefugnis findet ihre Schranken an der "inneren Rundfunkfreiheit", den Programmrichtlinien und den allgemeinen Gesetzen.

#### 1. Innere Rundfunkfreiheit

Der Begriff der inneren Rundfunkfreiheit ist noch keineswegs geklärt und gefestigt. So haben auch hier Irrtümer in der Grundrechtsinterpretation und falsche Assoziationen zu der Pressefreiheit dazu geführt, daß Parallelen zu der allerdings ebenso umstrittenen Rechtslage im Pressewesen gezogen wurden<sup>260)</sup>. Die innere Rundfunkfreiheit ist daher gelegentlich auch schon als "innere Pressefreiheit in Anstalten des öffentlichen Rechts" apostrophiert worden<sup>261)</sup>. Die mangelnde Einsicht in funktionsbedingte Unterschiede zwischen Presse und Rundfunk verhinderte so eine sachgerechte Begriffsklärung. Es wird daher noch eingehenderer Untersuchungen bedürfen, um das zu verdeutlichen, was mit diesem Begriff gemeint sein soll. Die vorliegende Arbeit muß sich insoweit mit Andeutung begnügen.

Konstituierendes Element der inneren Rundfunkfreiheit ist die Journalistenfreiheit im Sinne grundrechtlich durch Art. 5 I, 1 GG, Art. 5 III GG und Art. 4 GG abgesicherter Betätigungsfreiheit bei der Durchführung der dem Einzelnen übertragenen Aufgaben<sup>262)</sup>. Diese Journalistenfreiheit verhindert in ihrer "Passivfunktion"<sup>263)</sup> sowohl Eingriffe von vorgesetzten Programminstanzen der Rundfunkanstalt, als auch jede externe Einflußnahme auf die Rundfunkpublizistik. Sie wirkt insoweit kompetenzbeschränkend für die anstaltsinternen Rundfunkorgane und den Staat. Darüberhinaus gewährt die innere Rundfunkfreiheit den Mitarbeitern des Rundfunks im Rahmen der allgemeinen Gesetze, der Programmrichtlinien und der aufgrund der Programmgestaltungsbefugnis vom Intendanten oder seinen Beauftragten getrof-

260) Herzog in MDH Art. 5 RdNr. 211

261) Wilfert in seinem gleichnamigen Beitrag in: Es geht nicht nur um Springer aaO S. 50 ff. (57); Flottau in SZ Nr. 72 v. 25. März 1969 S. 3

262) Vgl. Seite 47 ff.

263) Vgl. Peters Zuständigkeit S. 48

fenen Dispositionen einen Anspruch auf Ausstrahlung ihres Beitrages. Die so gekennzeichnete "Aktivfunktion"<sup>264)</sup> unterscheidet die Journalistenfreiheit von den Grundrechten des einzelnen Bürgers. Sie ergibt sich zwangsläufig aus der objektiv-rechtlichen Mediums-Funktion des Rundfunks. Danach obliegt die Aufgabe, die Öffentlichkeit zu unterrichten, Kritik zu üben und an der öffentlichen Diskussion teilzunehmen, nicht der Rundfunkanstalt als solcher, sondern ihren Mitarbeitern. Dann müssen diese aber auch einen Anspruch auf freie publizistische Tätigkeit im Rundfunk haben.

Diesen Anspruch durchzusetzen, erfordert eine entsprechende Infrastruktur der Rundfunkorganisation. Mit dem Begriff der inneren Rundfunkfreiheit ist daher nicht nur die Journalistenfreiheit angesprochen, sondern auch die Frage nach dem Organisationsprinzip gestellt, dem das Verhältnis von Redaktion und vorgesetzter Programminstanz unterworfen ist bzw. sein sollte. Unter dem Gesichtspunkt der Verwirklichung journalistischer Freiheit kann es nur darin bestehen, den Journalisten in seinem redaktionellen Status so zu stellen, daß er seine publizistischen Aufgaben optimal zu erfüllen vermag. Dieses Gebot effektiv zu verwirklichen, darf jedoch nicht der Rundfunkanstalt selbst überlassen bleiben. Es sind hierzu vielmehr positiv-rechtliche Regelungen und Fixierungen erforderlich. Sie können darin bestehen, die Aufgaben und Rechte der Journalisten und Redakteure einerseits und die Programmgestaltungsbefugnis des Intendanten, bzw. der ihm nachgeordneten Instanzen sowie das sich hieraus ergebende Aufsichtsrecht andererseits normativ zu konkretisieren und abzugrenzen. Außerdem wäre zu überlegen, ob das einzig monokratisch gestaltete Anstaltsorgan, der Intendant, in Fragen der Programmgestaltung nicht durch ein pluralistisches Gremium ersetzt werden sollte, das von den Redakteuren gewählt wird. Zumindest müßte diesen ein Anhörungsrecht zugebilligt werden, wenn es darum geht, ob ihr Beitrag so gesendet werden kann oder nicht. Welche Maßnahmen hier im einzelnen allerdings konkret getroffen werden könnten, dies näher darzulegen, würde den Rahmen der Arbeit übersteigen. Hierzu

---

264) Peters aaO

bedarf es noch genauer Einzeluntersuchungen, nicht nur juristischer, sondern auch soziologischer Art.

Das Hauptproblem für die Realisierung der inneren Rundfunkfreiheit liegt indes darin, jenem "Konformitätsdruck"<sup>265)</sup> zu widerstehen, dem die Programmverantwortlichen nicht von außen - hier stellt die Programmfreiheit eine genügende Sicherheit dar -, sondern anstaltsintern ausgesetzt sind. Er vollzieht sich auf dreierlei Weise: als Intervention politischer Parteien und verschiedener Interessengruppen über den Rundfunkrat<sup>266)</sup>, als Einflußnahme auf die personelle Besetzung wichtiger Positionen in den Programminstanzen<sup>267)</sup> und schließlich als freiwillige Unterwerfung unter die Wünsche einflußreicher Gruppen aus "Karriere-Ehrgeiz"<sup>268)</sup>.

Die Vielfalt solcher objektiv erzwungener und subjektiv geleisteter Anpassungsvorgänge an gruppenkonforme Meinungskonzepte läßt sich de lege ferenda nur durch strukturelle Veränderungen der derzeitigen Rundfunkorganisation eindämmen. Insbesondere die beim NDR und WDR aus der Zusammensetzung des Rundfunkrats nach dem parlamentarischen System resultierende Möglichkeit der Besetzung von Schlüsselpositionen nach dem Parteiproporz bedarf der Korrektur. Sie ist bedenklich, weil eine am Parteiproporz orientierte Personalstruktur den medialen Charakter des Rundfunks erheblich in Frage stellt, wonach alle in Betracht kommenden Kräfte in seinen Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen sollen.

---

265) Vgl. Flottau "Der Druck vollzieht sich atmosphärisch" in SZ Nr. 98 v. 23. April 1968 S. 3 und Bissinger "Wer kommandiert unser Fernsehen?" in "stern" Nr. 6 v. 11. 2. 1968 S. 117 ff.

266) Meyn RuF 69, 230 ff.; siehe Anm. 8, 265

267) Meyn aaO; Flottau "Der Virus Proporz schwächt die Vitalität" in SZ Nr. 72 v. 25. März 1969 S. 3; Wilfert aaO S. 50 ff. (52 ff.)

268) Siehe Anm. 267

## 2. Programmrichtlinien und allgemeine Gesetze

Die Programmgestaltungsbefugnis findet weiterhin ihre Schranken an den Programmrichtlinien und den allgemeinen Gesetzen im Sinne des Art. 5 II GG, deren Inhalt und Bedeutung im einzelnen an anderer Stelle<sup>269)</sup> erörtert wird.

### 3. Art. 5 III GG und Art. 4 GG

Schließlich taucht die Frage auf, ob Art. 5 III GG und Art. 4 GG der Programmgestaltungsbefugnis nicht dadurch Schranken setzen, daß sie dem Rundfunk gebieten, Kunst, Wissenschaften und Kirchen im Gesamtprogramm gebührend zu berücksichtigen.

#### a. Die Freiheit der Kunst

Die Kunstfreiheitsgarantie des Art. 5 III GG gewährt keinen Rechtsanspruch auf Zulassung bestimmter Künstler oder Kunstrichtungen zu den Sendungen<sup>270)</sup>. Zweifelhaft ist daher nur, ob aus dem institutionell-objektiven Gehalt des Art. 5 III GG ein "Verfassungsgebot"<sup>271)</sup> an den Rundfunk erwächst, der Kunst einen "Minimal-"<sup>272)</sup> oder "respektablen Anteil"<sup>273)</sup> am Gesamtprogramm einzuräumen. Dies ist entgegen der Ansicht von Ridder<sup>274)</sup> und Erbel<sup>275)</sup> zu verneinen, weil das Kunstleben auch in einer technisierten Massengesellschaft seiner Freiheit nicht beraubt wird, wenn ihm die zivilisatorische Errungenschaft moderner Rundfunkkommunikation vorenthalten bleibt. Wird die Freiheit der Kunst aber nicht bedroht, dann entfaltet Art. 5 III GG auch keine Wirkung als verfassungsrechtliches Gebot.

Damit ist nun allerdings nicht gesagt, daß der Rundfunk künstlerische Darbietungen insgesamt aus seinem Programm ohne weiteres streichen dürfte.

269) Seite 82 ff., 121 ff.

270) Erbel aaO S. 210; Spanner aaO S. 369; H. Huber Gutachten S. 51

271) Ridder aaO S. 21

272) Erbel aaO S. 216

273) Ridder aaO

274) aaO

275) aaO

Dies ist deswegen nicht der Fall, weil die Veranstaltung künstlerischer Sendungen mit zu seinem gesetzlich begründeten Aufgabenbereich gehört. Bei der Auswahl des künstlerischen Programms ist der Rundfunk dagegen in den Schranken seiner Mediums-Funktion frei und darf er sich nach bestimmten qualitativen und technischen Gegebenheiten Rechnung tragenden Kriterien richten<sup>276)</sup>.

#### b. Die Wissenschaftsfreiheit

Auch die auf freie Erforschung und "Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse"<sup>277)</sup> angelegte Wissenschaftsfreiheit vermag sowohl als subjektives Individualrecht als auch als objektives Rechtsprinzip weder einen individuellen Anspruch auf Zugang zum Rundfunk als Publizitätsmedium noch ein Verfassungsgebot auf Berücksichtigung der Wissenschaft im Rundfunkprogramm zu begründen. Das Ausmaß der Wissenschaftsfreiheit ist insoweit durch die speziell geregelte Programmfreiheit des Rundfunks begrenzt<sup>278)</sup>. Diese systemgerechte Abgrenzung verletzt ihrerseits nicht Art. 5 III GG, weil die Freiheit der heute zum großen Teil auf Universitäten, Hochschulen und Instituten beschränkten Wissenschaft nicht bedroht ist, wenn der Rundfunk sich ihr verschließt. Daß der Rundfunk dennoch verpflichtet ist, auch wissenschaftliche Erörterungen und Darstellungen in das Gesamtprogramm mit einzubeziehen, ergibt sich wiederum aus der ihm obliegenden Aufgabe, unterrichtende und belehrende Sendungen zu veranstalten. Wird die Wissenschaft hiernach im Sendeprogramm berücksichtigt, so entfaltet Art. 5 III GG Wirkungen nicht nur als Individualrecht der mit der wissenschaftlichen Ausgestaltung und Durchführung einer Sendung betrauten Person, sondern auch als objektives Rechtsprinzip, das den Rundfunk in Übereinstimmung mit dem bereits seiner medialen Funktion immanenten Gebot zu Neutralität in der sachlichen und persönlichen Auswahl verpflichtet.

---

276) Erbel aaO S. 211

277) Köttgen aaO S. 299

278) Köttgen aaO

### c. Die Freiheitsgarantien des Artikel 4 GG

Zu dem die freiheitlich-demokratische Grundordnung konstituierenden Gesamtbereich geistiger Freiheiten gehören neben den in Artikel 5 GG normierten Freiheiten auch die des Artikel 4 GG. Sie sind für den Bereich der Programmgestaltung bedeutsam sowohl als subjektive Individualrechte<sup>279)</sup> der an den Sendungen beteiligten Personen, als auch in ihrer Eigenschaft als objektive Konstitutionsprinzipien<sup>280)</sup>. In ihrem doppelten Wertgehalt vermögen auch sie jedoch weder einen Rechtsanspruch auf Gehör in den Sendungen, noch eine Verpflichtung des Rundfunks zu begründen, Sendezeiten zur Verfügung zu stellen. Dies gilt insbesondere auch für die durch Art. 4 II GG i. V. m. Art. 140 GG, 137 WRV in ihrer Tätigkeit geschützten Kirchen und Religionsgesellschaften. Zusammen mit den übrigen Glaubensrichtungen und Weltanschauungsgemeinschaften gehören sie zwar zu jenen kulturell und sozial relevanten Kräften, die an dem Prozeß ständiger geistiger Auseinandersetzung beteiligt sind und daher in den Organen des Rundfunks auch Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen sollen<sup>281)</sup>; sie können hieraus jedoch unmittelbar keinen Rechtsanspruch auf Bereitstellung von Sendezeit herleiten<sup>282)</sup>. Es gelten insoweit vielmehr die gleichen Überlegungen, wie sie zu Art. 5 III GG angestellt wurden. Es wäre daher nicht mit seiner Funktion als Medium zu vereinbaren, wenn der Rundfunk in Erfüllung seiner Aufgaben zwar Gewerkschaften, Parteien oder anderen organisierten und nicht-organisierten Verbänden oder Einrichtungen des gesellschaftlichen Lebens in seinem Programm berücksichtigen würde, nicht aber die Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften. Ihr besonderer verfassungsrechtlicher Status ist insoweit ein Indiz für die Zugehörigkeit zu jenen sozialen Kräften, denen der Rundfunk als mediales Forum dienen soll.

279) Vgl. Faber aaO S. 33; Zippelius BK Art. 4 RdNr. 51 m. weiteren Nachweisen

280) Dazu Zippelius aaO RdNr. 9, 24, 51 u. BVerfGE 21, 362 ff. (371)

281) Ridder Kirche Staat Rundfunk S. 50 ff.

282) Spanner Gutachten I aaO S. 376

## E. Die objektiv rechtliche Bedeutung der Programmfreiheit

Die Programmfreiheit hat, wie bereits ausgeführt<sup>283)</sup>, für die öffentliche Meinungsfreiheit objektiv-institutionelle Bedeutung und kommt nicht den einzelnen Mitarbeitern des Rundfunks, sondern der Rundfunkanstalt als solcher zugute. Grundrecht im Sinne eines Jedermann zustehenden Menschenrechts ist sie danach nicht. Wenn die Programmfreiheit in diesem Zusammenhang dennoch als Grundrecht bezeichnet wird, so liegt dem eine gewandelte Grundrechtsauffassung zugrunde. Sie hat mit dem die Grundrechte als Individualrechte kennzeichnenden Verständnis nur so viel gemein, als sie die Programmfreiheit ebenfalls als negatives Abwehrrecht versteht. Diese "Passivfunktion"<sup>284)</sup> der Programmfreiheit schützt die Eigenständigkeit der Programmgestaltung von der Planung bis zur Fertigstellung der Sendung<sup>285)</sup> und garantiert in diesem Bereich nicht nur die Unabhängigkeit "vom" Staat, sondern als eine durch die mediale Funktion des Rundfunks bedingte Freiheit "im" Staat auch die Unabhängigkeit von gesellschaftlichen Interessengruppen. Mit der Unabhängigkeit vom Staat ist zugleich die Freiheit von jeder staatlichen Aufsicht gewährleistet<sup>286)</sup>. Selbst die bloße Rechtsaufsicht ist ausgeschlossen, da auch sie die Möglichkeit staatlicher Intervention bietet<sup>287)</sup>. Als Rechtmäßigkeitskontrolle ist sie außerdem entbehrlich, weil diese Aufgabe bereits von den zuständigen anstaltseigenen Aufsichtsgremien sowie den staatlichen Gerichten wahrgenommen wird<sup>288)</sup>.

Ihre entscheidende Bedeutung empfängt die Programmfreiheit aber nicht aus dieser jeden anstaltsfremden Einfluß ausschließenden, negativ-liberalen Abwehrfunktion, sondern als positives Integrationselement öffentlicher

---

283) Siehe Seite 39

284) Vgl. Peters Zuständigkeit S. 48

285) Siehe Seite 4 ff.

286) Wilkens aaO S. 101 ff. (104 ff., 112 ff.); a.A. h.M., vgl. Jank Rundfunkanstalten aaO S. 101

287) Wilkens aaO

288) Wilkens aaO S. 112

Meinungsfreiheit. Denn ohne Programmfreiheit gibt es keinen unreglementierten, freien Prozeß öffentlicher Meinungs- und Willensbildung als konstituierendes Element für Demokratie.

Gegenüber diesem institutionell-objektiven Wert verblaßt die rein individualrechtliche Komponente der Programmfreiheit "zu einer bloß prozessual bedeutsamen und wegen der Prozeßrechtslage notwendigen Hilfskonstruktion, die allein den Zweck hat, die bedrohte Rundfunk(programm)freiheit im Wege der Anrufung der Gerichte zu aktualisieren"<sup>289)</sup>.

### I. Begriff und Bedeutung der institutionellen Grundrechtswertung

Die mit alt-liberalen Vorstellungen von dem ausgrenzenden Freiheitsgehalt der Grundrechte nicht greifbare institutionelle Grundrechtswertung<sup>290)</sup> hat mit der in der Weimarer Zeit von C. Schmitt<sup>291)</sup> begründeten und F. Klein<sup>292)</sup> fortentwickelten Lehre von den "institutionellen Garantien" nichts gemein. Mag die "terminologische Unbekümmertheit"<sup>293)</sup>, mit welcher dieser Begriff verwandt wird, den Eindruck erwecken, als löse sich die Grundrechtsinterpretation in einer "Institutionalisierung großen Stils"<sup>294)</sup> auf, so entbindet das nicht von der Verpflichtung, die jeweils dahinterstehende Konzeption zu prüfen<sup>295)</sup>. Denn nur ein begriffjuristischer Ansatz, der den terminus der "institutionellen Garantie" als geschichtlich bedingtes Reservat C. Schmitt'scher Terminologie für "präokkupiert"<sup>296)</sup> hält, vermag 289) Ossenbühl aaO S. 9/10

290) Vgl. dazu insbesondere Häberle Die Wesengehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz (1962) S. 70 ff.

291) Verfassungslehre (1928) S. 170 ff.; Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung (1931); HdbDStR II S. 595 ff.

292) Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien (1934)

293) Häberle aaO S. 82

294) Dürig in MDH Art. 1 Abs. 3 GG RdNr. 98

295) Mallmann JZ 64, 141 ff. (143)

296) Knies Schranken der Kunstfreiheit als verfassungsrechtliches Problem S. 197; im ganzen auch Abel Die Bedeutung der Lehre von den Einrichtungsgarantien für die Auslegung des Bonner Grundgesetzes

zu übersehen, daß das "institutionelle" Verständnis der Freiheiten aus Art. 5 I GG<sup>297)</sup> nach Wegfall der grundrechtstheoretischen Voraussetzungen der Lehre von der institutionellen und Institutsgarantie<sup>298)</sup> nicht mehr auf der Annahme einer Polarität von "negativer, unorganisierter" Freiheit und objektiv "existenter, formierter und organisierter, daher umgrenzbarer, unterscheidbarer und typisierbarer öffentlich-rechtlichen" Institution<sup>299)</sup>, sondern auf der Notwendigkeit beruht, subjektive Freiheit und objektive Ordnung des Grundgesetzes aufeinander zu beziehen und miteinander in Übereinstimmung zu bringen. Grundrechtliche Freiheit ist danach kein Gegenbegriff mehr, sondern Korrelatbegriff zu der institutionellen objektiven Verfassungsordnung<sup>300)</sup>. Sie verbindet institutionelle und individuelle Merkmale zu einer ihren Wesensgehalt konstituierenden Einheit<sup>301)</sup> und wird so zum Integrationselement objektiver Funktionszusammenhänge.

Diese Objektivierung der Freiheit hat entgegen einer verbreiteten Ansicht<sup>302)</sup> nicht zur Folge, daß die Freiheit dadurch "präformiert" und von einem Grundrecht in eine Grundpflicht umgewandelt wird. Denn die Integration institutioneller Ordnung ist nicht von einer bestimmten Art der Frei-

297) Vgl. dazu Ridder Meinungsfreiheit aaO S. 257; Mallmann Gutachten aaO S. 258; ders. JZ 64, 141 ff. (143); BVerfGE 12, 205 ff. (260 ff.); Scheuner RuF 55, 353 ff.; ders. VVDStRL 22, 1 ff. (12 ff., 17 ff., 32 ff., 57 ff., 64 ff., 78); im einzelnen auch Czajka Pressefreiheit und "öffentliche Aufgabe" der Presse S. 95 ff. und Windsheimer Die "Information" als Interpretationsgrundlage für die subjektiven öffentlichen Rechte des Art. 5 I GG S. 101 ff. jeweils mit weiteren Literaturhinweisen

298) H. Klein AöR 90, 129 ff. (132 ff., 136)

299) Vgl. F. Klein aaO S. 165

300) Häberle aaO S. 171

301) Lerche Übermaß und Verfassungsrecht S. 230 ff. (239); Jäckel Grundrechtsgeltung und Grundrechtssicherung S. 49 ff. (57 ff., 63)

302) Vgl. z.B. H. Klein aaO S. 136 im Anschluß an Forsthoff Die Umbildung des Verfassungsgesetzes in: Der Rechtsstaat im Wandel S. 147 ff. (160); Dagtolglou Wesen und Grenzen der Pressefreiheit S. 14; Czajka aaO S. 100 Anm. 92 und S. 102 ff.

heitsausübung abhängig, sondern vollzieht sich durch die bloße Freiheitsbetätigung.

Die institutionelle Interpretation bewirkt erst dort eine "Umfunktionalisierung"<sup>303)</sup>, "Konversion"<sup>304)</sup> oder "Bedeutungsverkehrung"<sup>305)</sup> der grundrechtlichen Freiheit in diktierte Pflicht, wo sie dazu benutzt wird, nicht mehr die Freiheit als Tatbestandsmerkmal der Verfassungsgarantie anzusehen, sondern ihre Bindung an bestimmte inhaltlich-materiale Kriterien<sup>306)</sup>. Die hier gekennzeichnete Auffassung vom institutionellen Grundrechtsgehalt in dieser Weise allerdings zu verdächtigen und in ihr das "Musterbeispiel begriffsjuristischen Denkens" zu sehen<sup>307)</sup>, offenbart insoweit nur ein - bedauerliches - Mißverständnis.

Die institutionelle Deutung will weiterhin auch nicht die "soziologische Breitenwirkung"<sup>308)</sup> der Kommunikationsmedien verdeutlichen, sondern nur die Integrationsfunktion der Grundrechte des Art. 5 I GG hervorheben. Sie ist daher auch keineswegs auf den Freiheitsbereich von Presse und Rundfunk beschränkt.

Die institutionelle Sicht führt schließlich auch nicht zu einer Veränderung des Rechtsschutzes, indem sie die Freiheitsbetätigung auf einen bloß reflexartigen Schutz der institutionellen öffentlichen Meinungsfreiheit verweist<sup>309)</sup>. Denn jede Beteiligung an dem Prozeß öffentlicher Meinungsbildung ist trotz ihres objektiv-rechtlichen, integrierenden Charakters auch Ausübung eines unmittelbar verfassungsrechtlich geschützten Grundrechts<sup>310)</sup>.

---

303) Herzog in MDH Art. 5 RdNr. 13

304) H. Klein aaO S. 136

305) K. Stern aaO S. 24

306) Vgl. dazu den Streit um die "öffentliche Aufgabe" der Presse, insbesondere Czajka aaO S. 93 ff., 98 ff.

307) Herzog aaO RdNr. 13, 184

308) Herzog aaO RdNr. 13

309) Ridder Meinungsfreiheit aaO S. 269

310) Dazu Häberle aaO S. 101, Bachof VVDStRL 22, 184

## II. Konsequenzen

### 1. Organisatorische Sicherungen

Gemessen an diesem neuartigen institutionellen Verständnis der Grundrechte bleibt jede Interpretation des Art. 5 I GG, welche die "institutionelle" Gewähr dieser Norm nur neben dem Grundrecht bestehen und rein sachbezogen allein die "Einrichtung" betreffen läßt<sup>311)</sup>, trotz allen Hinweises auf die besondere Bedeutung dieser Garantie<sup>312)</sup> bei ihrer Auslegung letztlich auf halbem Wege stehen. Denn gerade beim Rundfunk kann die Einrichtung mit ihren Organisationsformen und -strukturen niemals losgelöst von der objektiven Funktion des Rundfunks betrachtet werden. Sie hat kein "institutionelles Eigengewicht", sondern ist allein um der Programmfunktion willen geschützt<sup>313)</sup>. Sie soll sicherstellen, daß der Rundfunk diese Funktion auch optimal in Freiheit erfüllen kann. Einrichtung und Organisation sind daher in ihrem Bestand, ihrer Struktur und Form vom Inhalt und Umfang der Programmfunktion abhängig. Da sich der Funktionsträger Rundfunk jedoch nicht aus sich selbst heraus formieren, sondern nur durch oder auf Grund eines Gesetzes geschaffen werden kann, enthält Art. 5 I GG unter dem "Gesichtspunkt der größtmöglichen Effektivierung"<sup>314)</sup> das Gebot an den Gesetzgeber, nicht nur dafür zu sorgen, daß überhaupt ein Funktionsträger Rundfunk existiert<sup>315)</sup>, sondern ihn darüber hinaus auch so zu organisieren, daß die Programmfunktion gesichert bleibt und optimal realisiert

311) Für die Pressefreiheit:

Dagoglou aaO S. 10 ff.; Forsthoff Der Staat 5 (1966) S. 1 ff. (6 f.); Rehbinder Presserecht aaO; F. Schneider aaO S. 134 ff.; Einzelheiten und weitere Literaturnachweise bei Czajka aaO S. 91 ff.

Für den Bereich des Rundfunks:

Lerche Gutachten S. 4, 15; Bachof Gutachten S. 28, 31, 36; Reissner aaO S. 25 ff.; Stern aaO S. 28

312) Lerche aaO S. 9

313) Vgl. Bachof aaO S. 26 f.; Stern aaO S. 28; Ossenbühl aaO S. 2, 8

314) Stern aaO

315) Stern aaO S. 28 ff., 38 ff.

werden kann<sup>316)</sup>. Auf welche Weise er diesem Gebot am ehesten gerecht wird, ist allerdings umstritten.

Während das Bundesverfassungsgericht im Fernsehurteil<sup>317)</sup> noch davon ausging, die "institutionelle Freiheit" des Rundfunks sei nur dadurch zu erhalten, daß er weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werde, und daher die Möglichkeit der Einflußnahme aller "in Betracht kommender Kräfte" in seinen Organen forderte, mehrten sich in neuerer Zeit die Stimmen, welche die Freiheit am besten durch eine Verstaatlichung des Rundfunks gewährleistet wissen wollen<sup>318)</sup>. Denn der Staat sei am ehesten in der Lage, den Rundfunk davor zu bewahren, ein willfähriges Instrument in der Hand einer oder mehrerer Gruppen, also parteiisch und abhängig zu sein. Es komme nur darauf an<sup>319)</sup>, daß die spezifisch politischen Organe des Staates keinen Einfluß auf ihn nehmen könnten. Daß dies möglich sei, zeige das klassische Beispiel der Gerichtsverfassung, die Rechtsprechung<sup>320)</sup>.

Dieser Hinweis auf das "dritte" Organ ausübender Staatsgewalt ist jedoch deswegen verfehlt, weil der Rundfunk ebensowenig wie die Presse eine ("vierte")<sup>321)</sup> Gewalt im Staat ist. Soweit er außerdem von der Vorstellung

316) Ob und inwieweit der Gesichtspunkt "optimaler technischer, programmbezogener und finanzieller Effektivität" es darüberhinaus (wem?) gebietet, "die bestehenden Anstalten ... in der Weise zu fusionieren, daß im Gesamtsendegebiet minimal die Ausstrahlungen von 2 programm-selbständigen Anstalten empfangen werden können und daß wirtschaftlich tragfähige Anstalten entstehen" wie Schneider Konzentrationsbewegungen aaO S. 46 ff./104 dies jüngst ausgeführt hat, kann hier nicht weiter untersucht werden.

317) BVerfGE 12, 205 ff. (262 f.)

318) Bettermann DVBl 63, 41 ff. (43); Scheuner VVDStRL 22, 1 ff. (14 f. und Anm. 41 auf S.15); Hesse Verfassungsrecht S.73, 151; H. Huber Gutachten S. 25 ff.; vgl. auch früher Loehning DÖV 53, 193 ff. (195); Peters Zuständigkeit S. 53; Krüger Gutachten S. 39 ff.

319) Vgl. H. Huber aaO u. Herzog in MDH Art. 5 RdNr. 213

320) Bettermann aaO; Scheuner aaO; Hesse aaO

321) Vgl. Löffler Presserecht Band 1 1.Kapitel RdNr. 63 S. 20

eines jenseits der Gruppeninteressen stehenden, überparteilichen und neutralen, alleinam Gemeinwohl interessierten Staates getragen wird, handelt es sich angesichts einer Regierung, die es sich überlegt, das Fernsehen von einer Kontrollkommission auf die "Gefahr einer politischen Meinungsmonopolisierung" überprüfen zu lassen<sup>322)</sup>, die darüber hinaus versucht, durch Interventionen bei den Rundfunkanstalten, Einfluß auf deren Tätigkeit auszuüben<sup>323)</sup> und "erwartet", daß gewisse Stellungnahmen und Meinungen im Rundfunk stärker berücksichtigt werden<sup>324)</sup>, um eine "metapolitische Illusion"<sup>325)</sup>. Aber selbst wenn es kein "ideologischer Schein"<sup>326)</sup> wäre, daß allein der Staat die Freiheit des Rundfunks am besten gewährleiste, bliebe es ihm dennoch untersagt, "die ihm verfassungsrechtlich zugewiesene Aufgabe eines Freiheits- und Ordnungsgaranten mit der eines 'Leistungsträgers' (zu) vertauschen"<sup>327)</sup>. Denn unter der rechtsstaatlichen Verfassung des Grundgesetzes "existiert Staatsgewalt nur in dem Maße, in dem die Verfassung sie durch das Mittel der Organbildung geschaffen und den Organen rechtlich bemessene Kompetenzen im Dienst und zum Vollzug der rechtlichen Grundordnung zugewiesen hat"<sup>328)</sup>. Eine derartige Kompetenz des Staates, sich im Bereich des Rundfunks als Leistungsträger zu gerieren, ist Art. 5 GG deswegen nicht zu entnehmen, weil der Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung notwendigerweise staatsfrei bleiben muß<sup>329)</sup>, wenn er nicht

---

322) Vgl. die Stellungnahme des damaligen Bundesinnenministers Lücke in der 121. Sitzung des Bundestages v. 4.10.1967 = Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte, 121. Sitzung, S. 6125 (D), 6125 (A); FAZ v. 25.10.1967; ZV+ZV Nr. 42 v. 20.10.1967 S. 1924 und ZV+ZV Nr. 44 v. 3.11.1967 S. 2056

323) Vgl. Anm. 7, 8

324) Vgl. die in Anm. 8) angeführte Stellungnahme des Bundesforschungsministers in der Fragestunde des Bundestages v. 9.2.1968

325) Lenz JZ 63, 338 ff. (343)

326) Lenz aaO

327) Mallmann Gutachten aaO S. 261

328) Lenz aaO S. 341

329) BVerfGE 20, 56 ff. (99)

Gefahr laufen will, in sein Gegenteil verkehrt zu werden. Es ist daher schon im Ansatz verfehlt, aus der Existenz von Grundrechtsnormen, wie sie in Art. 5 GG enthalten sind, irgendwelche Konsequenzen herleiten zu wollen für eine "inhaltsgleiche Tätigkeit oder einen entsprechenden Besitz des Staates"<sup>330)</sup>. Die Rundfunkanstalten müssen vielmehr aus der unmittelbaren Staatsverwaltung ausgegliedert und darüber hinaus im Bereich der Programmgestaltung von jeder staatlichen Kontrollmöglichkeit im Wege der Aufsicht freigestellt sein<sup>331)</sup>. Der Staat ist für die Veranstaltung von Rundfunksendungen auch nicht "insoweit zuständig, wie es sich um Sendungen staatlicher Kommunikation (Bulletin - Rundfunk) handelt"<sup>332)</sup>. Denn soweit staatliche Kommunikation verfassungsrechtlich überhaupt zulässig ist, wird sie im Rundfunk durch ein im einzelnen noch näher zu erörterndes Verlautbarungsrecht<sup>333)</sup> ermöglicht und bedarf daher keines eigenen Publikationsträgers.

Insgesamt ist der Glaube an einen unabhängigen und freiheitssichernden Staatsrundfunk nicht nur ein verfassungspolitisch irreales, sondern auch grundrechtlich irrelevantes<sup>334)</sup> Theorem und damit "von vornherein in das Reich der Anachronismen verwiesen"<sup>335)</sup>. Die Veranstalter von Rundfunksendungen müssen vielmehr so organisiert sein, "daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können"<sup>336)</sup>.

Diesen Anforderungen genügt keinesfalls nur die derzeitige Organisationsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Wie das Bundesverfassungsgericht vielmehr selbst festgestellt hat<sup>337)</sup>, kann auch eine rechtsfähige Gesell-

330) Lenz aaO

331) Vgl. S. 59

332) So aber Krause-Ablaß RuF 58, 27 ff. (32)

333) Siehe unten S. 106 ff.

334) Lenz aaO; Schneider Konzentrationsbestrebungen S. 87

335) W. Weber Denkschrift aaO S. 65

336) BVerfGE 12, 205 ff. (263)

337) aaO S. 262; dazu auch Volle aaO S. 79 ff., Herzog aaO RdNr. 226 ff.

schaft des Privatrechts Träger von Rundfunkveranstaltungen sein, "wenn sie nach ihrer Organisationsform hinreichende Gewähr bietet, daß in ihr in ähnlicher Weise wie in der öffentlich-rechtlichen Anstalt alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen, und die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt"<sup>338)</sup>. Nicht die Organisationsformen sind somit entscheidend, sondern die Organisationsprinzipien<sup>339)</sup>. Diese können aber niemals einer gesellschaftsvertraglichen Vereinbarung überlassen bleiben, sondern müssen vom Gesetzgeber festgelegt sein. Denn es muß auf jeden Fall verhindert werden, daß die Beteiligung privater und gesellschaftlicher Gruppen dazu führt, daß die Rundfunkversorgung "im Stil einer echten Privatautonomie und nach Maßgabe des z. B. für die Presse typischen Rechts zur privatwillkürlichen und einseitig (gesellschafts-)politischen Ausrichtung"<sup>340)</sup> betrieben wird.

Das Gebot, die divergierenden gesellschaftlichen Mächte durch paritätische Beteiligung zu neutralisieren, schließt auch die von dem Bundesverband deutscher Zeitungsverleger e. V. ins Auge gefaßte Möglichkeit aus, die Programmherstellung des Zweiten Deutschen Fernsehens durch eine Gesellschaft der deutschen Zeitungsverleger übernehmen zu lassen. Nach diesem Vorschlag vom 27.11.1964<sup>341)</sup> soll die "Programmhöheit" zwar bei der Rundfunkanstalt verbleiben, das Programm jedoch von einer Gesellschaft

338) BVerfG aaO

339) Dies verkennen W. Weber Denkschrift S. 63 und Ridder Meinungsfreiheit S. 271, wenn sie glauben, die Neutralisierung des Rundfunks erfordere eine öffentlich-rechtliche Gestaltung. Vgl. dazu auch Mallmann Gutachten aaO S. 263.

Eine andere Frage ist, ob die derzeit bestehenden Gesellschaftsformen des Handelsrecht den organisatorischen und sachlichen Anforderungen genügen und ob nicht gesetzlich ein neuer Gesellschaftstypus für die speziellen Zwecke des Rundfunks geschaffen werden muß. Vgl. dazu Mallmann aaO S. 263 ff.; Reinelt aaO S. 98 ff. (109); Glötz RuF 66, 121 ff. (125); Fuhr-Konrad Ufita Bd. 50 (1967) II S. 562 ff.; Stern aaO S. 32 ff.; Schmitz DÖV 68, 683 ff.

340) Stern aaO S. 35

341) Abgedruckt in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, Eine Materialsammlung - Dokumentation 1 - hrsg. von der ARD (Mai 1965) S. 398 ff.

der Zeitungsverleger - unbeschadet der Verantwortlichkeit des Intendanten - in eigener Verantwortung hergestellt werden<sup>342)</sup>. Die Verantwortlichkeit des Intendanten glaubt der Vorschlag dadurch gewahrt zu haben, daß er ihm einen Posten im Aufsichtsrat der AG einräumt<sup>343)</sup> und der Rundfunkanstalt zu diesem Zweck eine von den 500 vorgesehenen Aktien übertragen will<sup>344)</sup>. Darüber hinaus soll die Anstalt, wenn der Rundfunk-Fernseh-Rat Einwände gegen die Programmplanung oder -herstellung erhebt, das Recht haben, an den Aufsichtsrat der Gesellschaft heranzutreten, der vertraglich verpflichtet wird, die von der Anstalt begehrten Beschlüsse durchzuführen. Ein aufkommender Streit soll dabei von einer Schiedsstelle entschieden werden<sup>345)</sup>. Diese Regelung enthält entgegen der ausdrücklichen Versicherung eine empfindliche Einschränkung der Verantwortlichkeit des Intendanten. Im Aufsichtsrat wird er sich nie gegen eine Mehrheit durchsetzen können. Außerdem soll für "Sendungen auf dem Gebiet der Nachrichtengebung, Kommentar, Dokumentation und Zeitgeschichte" allein der Chefredakteur verantwortlich sein, der vom Aufsichtsrat bestellt wird. Die Programmgestaltung liegt damit praktisch in den Händen der Fernseh-AG<sup>346)</sup>. Diese ist aber keine der Allgemeinheit verpflichtete, neutrale und ausgewogene Programmgesellschaft, sondern ein Interessenverband oder zumindestens eine "Zusammenfassung von in ihren wirtschaftspolitischen, weltanschaulichen, kommerziellen usw. Zielsetzungen verwandten Verbänden oder Gruppen"<sup>347)</sup> und als solche kein nach Art. 5 GG möglicher Träger einer "Programmanstalt"<sup>348)</sup>.

Hinzu kommt, daß eine zum großen Teil auf den Massenmedien beruhende öffentliche Meinung mehrere unterschiedlich strukturierte, artverschiedene Massenkommunikationsmittel voraussetzt, die sich gegenseitig ergänzen,

---

342) aaO S. 399, 402

343) aaO S. 402

344) aaO S. 402

345) aaO

346) Dazu H. Arndt Pressekonzentration und Verlegerfernsehen S. 51 ff., 56 ff.

347) Mallmann Gutachten aaO S. 263 f.

348) Vgl. auch die kritische Stellungnahme von Ipsen DÖV 64, 793 ff. (796)

publizistisch ausgleichen und kritisch beobachten<sup>349)</sup>. Jeder quantitative Konzentrationsprozeß im Bereich der Meinungskommunikatoren hätte eine "qualitative Homogenisierung der Darbietung"<sup>350)</sup> zur Folge, welche der einseitigen Beeinflussung durch den marktbeherrschenden Verleger gleichkäme. Keineswegs theoretischer Endpunkt wäre dann unter Umständen die Identität von öffentlicher Meinung und der Ansicht eines Zeitungsgewaltigen<sup>351)</sup>. Daß ein derartiger Zustand nicht mit den Grundsätzen einer freien, allseits offenen Meinungsbildung zu vereinbaren ist, braucht nicht weiter ausgeführt zu werden<sup>352)</sup>. Angesichts der Unabhängigkeit des Rundfunks vom Staat wäre es wahrlich "ein Schildbürgerstreich, wenn man die Sorge dafür vergäße, daß der öffentlichen Meinung nicht von den Mächten der Gesellschaft das Schicksal bereitet wird, vor dem man sie in Hinsicht auf den Staat bewahrt hat"<sup>353)</sup>.

## 2. Inhaltliche Sicherungen

Gemäß der im Fernsehurteil<sup>354)</sup> vertretenen Ansicht des Bundesverfassungsgerichts kann sich der institutionelle Gehalt der Programmfreiheit jedoch nicht in organisatorischen Konsequenzen erschöpfen, sondern er macht auch "Leitgrundsätze" erforderlich, "die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten". Damit ist zunächst die Frage aufgeworfen, welcher Gesetzgeber für

349) Krause-Ablaß RuF 63, 130 ff. (134 f.); ders. Zur Koexistenz von Presse und Fernsehen S. 202; ders. Der Grundsatz der "publizistischen Gewaltenteilung" im Verhältnis von Presse und Fernsehen

350) Krüger Massenmedien S. 88

351) Krüger aaO

352) Krüger aaO S. 88: "Wohnt der staatsrechtlichen Gewaltenteilung die Aufgabe inne, jedes neue "l'état c'est moi" zu verhindern, und zwar heute gerade auch dann, wenn es von einer gesellschaftlichen Macht her droht, so hat eine entsprechende Lösung im Bereich der Massenmedien der nicht minder unerträglichen Möglichkeit eines "die öffentliche Meinung - das bin ich" entgegenzuwirken".

353) Krüger aaO S. 89

354) BVerfGE 12, 205 ff. (263)

derartige Regelungen überhaupt zuständig wäre.

Nach dem Grundgesetz ist jede Ausübung staatlicher Gewalt an verfassungsrechtliche Kompetenzen gebunden. Sie sind für den Bundesgesetzgeber in Abschnitt VII des Grundgesetzes aufgezählt und enthalten weder die Befugnis, die Organisation der Veranstaltung von Rundfunksendungen zu regeln, noch die Zuständigkeit, den Inhalt der Sendungen allgemein zu normieren. Wohl aber ist die Ansicht vertreten worden, manche Zuständigkeitsregelungen (Art. 21 III, 73 Nr. 1, 73 Nr. 9, 73 Nr. 10, 74 Nr. 21 und 74 Nr. 22 GG) erlaubten es dem Bundesgesetzgeber, wenigstens "Teilaspekte des Programms (insbesondere die Zuteilung von Sendezeiten an politische Parteien und die Durchgabe bestimmter Meldungen)" zu regeln<sup>355)</sup>.

Dieser Auffassung ist deswegen nicht zu folgen<sup>356)</sup>, weil sowohl die Regelung der Zuteilung von Sendezeiten an die politischen Parteien als auch die Normierung anderer die Programmgestaltung betreffender Fragen (z. B. Vorschriften über die Durchgabe bestimmter Meldungen, das Recht der Gegendarstellung oder das Verbot einzelner Sendungen wie z. B. des Werbefunks), gemessen an ihrem Zweck und Inhalt, ihren Auswirkungen und dem Kreis der Adressaten, überwiegend<sup>357)</sup> in den die Programmgestaltung betreffenden Teil des Rundfunkrechts gehören, für das ausschließlich die Länder zuständig sind<sup>358)</sup>. Liegt der Schwerpunkt einer nur "Teilaspekte des

355) BVerfGE 12, 205 ff. (241); F. Klein Ufita 36 (1962) S. 428 ff. (447)

356) Ablehnend auch Krause-Ablaß JZ 62, 158 ff. (159)

357) Zur Abgrenzung nach der "überwiegenden Sachbezogenheit" vgl. Krause-Ablaß JZ 62, 158 ff. (159); zustimmend Mallmann JZ 63, 350 ff. (353) Anm. 36; H. Schneider NJW 65, 937 ff. (940) m. Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

358) Von daher bestehen auch gewichtige Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit von DLF und DW. Denn abgesehen davon, daß die Errichtung beider Anstalten schon gegen Art. 5 I GG verstößt (vgl. S. 64 ff.), ist auch die "Veranstaltung von Rundfunksendungen für Deutschland und das europäische Ausland" (§ 5 des Gesetzes über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29. 11. 1960) sowie die "Veranstaltung von Rundfunksendungen für das Ausland" (§ 1 des angeführten Gesetzes) Teil der nach dem Grundgesetz ausschließlich den Ländern vorbehaltenen Rundfunkversorgung. Beide Anstalten müssen daher von den Erörterungen dieser Arbeit notwendigerweise ausgenommen werden. Vgl. dazu insbesondere

Programms" berührenden Regelung dagegen nicht auf dem Gebiet der Programmgestaltung, sondern in anderen Rechtsbereichen (z.B. des Bürgerlichen, Straf- oder Gerichtsverfassungsrechts), so mag im Einzelfall eine andere Zuständigkeit als die des Rundfunkgesetzgebers begründet sein. Sie enthält jedoch in keinem Fall die Kompetenz für Regelungen, die dem Allgemeinheitserfordernis des Art. 5 II GG nicht entsprechen. Dies gilt auch für die Zuständigkeit des Rundfunkgesetzgebers. Die Programmfreiheit entfaltet insoweit die Wirkung einer den Norminhalt betreffenden "negativen Sachkompetenz"<sup>359)</sup>. Wenn Art. 5 I GG daher den Rundfunkgesetzgeber dazu auffordert, nicht nur organisatorische, sondern auch sachliche Grundsätze zu normieren, so kann es sich hierbei nur darum handeln, die Freiheit der Programmgestaltung zu sichern. "Sichern" bedeutet aber, den Raum der Freiheit planen, nicht auch ihn ausfüllen<sup>360)</sup>. Der Regelungsauftrag ist daher darauf begrenzt, durch sachliche Grundsätze zu gewährleisten, daß sich der öffentliche Meinungsprozeß auch im Bereich der Rundfunkkommunikation in Freiheit vollzieht. Da dies nur eine unabhängige und neutrale Programmgestaltung zu leisten vermag, sind lediglich solche Regelungen verfassungsmäßig, die der Verwirklichung dieser Ziele dienen. Die jenseits dieser Grenze liegenden Vorschriften sind dagegen als Überschreitung der sachlichen Regelungskompetenz keine allgemeinen Gesetze mehr i. S. des Art. 5 II GG und daher verfassungswidrig. Ob und inwieweit die zur Zeit geltenden und für die Programmgestaltung relevanten Normen danach verfassungsmäßig sind, wird im einzelnen noch zu untersuchen sein<sup>361)</sup>.

---

Fortsetzung der Fußnote 358):

Mallmann JZ 63, 332 ff.; Lerche, Zum Kompetenzbereich des Deutschlandfunks; Krause-Ablaß RuF 68, 27 ff. mit weiteren Literaturnachweisen auf S. 32; Ossenbühl Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks

359) Hesse Verfassungsrecht § 9 II 3a (S. 116)

360) A. Arndt Die Rolle der Massenmedien aaO S. 1 f.

361) Vgl. unten S. 106 ff., 121 ff.

## F. Die Schranken der Programmfreiheit

Die Wirksamkeit eines verfassungsrechtlich garantierten Freiheitsrechts hängt entscheidend davon ab, welchen Schranken es unterworfen ist.

### I. Immanente Schranken?

#### 1. Die "Öffentlichkeitsfunktion" und die "öffentliche Aufgabe" des Rundfunks

Die Programmfreiheit ist um der Funktion des Rundfunks willen, die ihm im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung zukommt, verfassungsrechtlich gewährleistet. Es liegt daher nahe, hieraus grundrechtsimmanente Schranken abzuleiten und bei der "Ermittlung der begrifflichen Reichweite und des geschützten Bestandes der rundfunkrechtlichen Programmfreiheit"<sup>362)</sup> darauf abzustellen, ob dem einzelnen Sendebeitrag ein "(integrierender) rundfunkeigener Öffentlichkeitswert"<sup>363)</sup> zukommt.

Derartige Versuche, die Grenzen der Programmfreiheit an Hand "inhaltlich-materialer"<sup>364)</sup> Kriterien immanent zu bestimmen, sind deswegen bedenklich, weil sie nicht von der Freiheit als Tatbestandsmerkmal der Verfassungsgarantie des Art. 5 I GG ausgehen, sondern von ihrer Bindung an bestimmte freiheitsbeschränkende Wertungen. Sie drohen damit, der Programmfreiheit unter Berufung auf die "Öffentlichkeitsfunktion des Rundfunks"<sup>365)</sup> dasselbe Schicksal zu bereiten, wie es der Pressefreiheit<sup>366)</sup>

362) Lerche Gutachten S. 4

363) Lerche aaO S. 10

364) Lerche aaO S. 5

365) Lerche aaO S. 10

366) Vgl. z. B. BGHSt 18, 182 (187); vMK Art. 5 Anm. VI 3 (S. 245); Geiger AfP 1959, 41 ff. (42 f.); Schneider Presse- und Meinungsfreiheit S. 136 ff.; Erdsiek NJW 63, 1391 f.; Thiele DVBl 63, 905 ff.; Dürig VVDStRL 22, 167 f., 196 f.; Löffler Presserecht II § 3 LPG RdNr. 27 ff. Kritisch: Arndt NJW 63, 193 f. (194); ders. Die Rolle der Massenmedien S. 4 ff.; Ridder Die öffentliche Aufgabe der Presse S. 21 f.; ders. VVDStRL 22, 175; Mallmann JZ 64, 141 ff. (143 f.); ders. JZ 66, 625 ff. (628); Lerche Werbung und Verfassung S. 82 m. weiteren Literaturnachweisen in Anm. 47

im Hinblick auf die sogenannte "öffentliche Aufgabe"<sup>367)</sup> der Presse zum Teil bereits beschrieben ist: die Restriktion ihres Schutzzumfanges über das nach Art. 5 II GG zulässige Maß hinaus.

Die Formel von der "öffentlichen Funktion" des Rundfunks gibt, sofern sie nicht synonym für die "öffentliche Aufgabe" des Rundfunks verwandt wird, für die Frage nach den rechtlichen Schranken der Programmfreiheit deswegen nichts her, weil sie ähnlich wie der Begriff der "öffentlichen Aufgabe der Presse"<sup>368)</sup> rein deskriptiv zu verstehen ist. Sie dient lediglich der Kennzeichnung und Hervorhebung der in Art. 5 I, 2 GG enthaltenen institutionell-objektiven Garantie<sup>369)</sup> und rechtfertigt als solche keine Einschränkung der Programmfreiheit. Dennoch kann sie nicht als bloßes "Wichtigkeitsattribut"<sup>370)</sup> oder als "ideologische Floskel"<sup>371)</sup> beiseitegeschoben werden. Sie ist vielmehr als staatsrechtliche Aussage bedeutsam, daß der Rundfunk durch seine Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung an einem konstitutiv-demokratischen Prozeß und damit an der Bestimmung der Richtung des Staates teilhat. Bedenkt man allerdings, daß diese demokratische Integrationsfunktion keineswegs nur der Rundfunkkommunikation innewohnt, sondern jeder öffentlichen Meinungsäußerung immanent ist, dann hat die Aussage nur relativen Wert. Denn der Integrationswert der Rundfunkpublikation unterscheidet sich von dem einer Meinungsäußerung des Bürgers nur faktisch durch das Ausmaß und die Intensität der Integrationswirkung. Nur insoweit ist sie ein "Privi-

367) Aus dem umfangreichen Schrifttum zur "öffentlichen Aufgabe" der Presse vgl. insbesondere die neueren Untersuchungen von D. Czajka Pressefreiheit und "öffentliche Aufgabe" der Presse (1968); Leisner Werbefernsehen S. 191 ff.; Mallmann JZ 66, 625 ff.; Scholler Person und Öffentlichkeit S. 336 ff. - vgl. darüber hinaus die ausführlichen Literaturhinweise bei Knies aaO S. 236 Anm. 31 und Faber aaO S. 95 Anm. 99

368) Dazu insbesondere Mallmann JZ 66, 625 ff. (629); Scheuner VVDStRL 22, 1 ff. (74)

369) Vgl. Scheuner aaO

370) Dagtoglou aaO S. 24 f.; vgl. dazu auch Scholler aaO S. 338

371) Rehbinder Presserecht RdNr. 15 S. 23 in Bezug auf die "öffentliche Aufgabe" der Presse

leg"<sup>372)</sup> des Rundfunks, das nicht auch dem Jedermann des Art. 5 I, 1 GG zusteht. Immanente Schranken ergeben sich daraus für die Programmfreiheit nicht.

Im Unterschied zur deskriptiven Formel von der "öffentlichen Funktion" des Rundfunks kommt dem Begriff der "öffentlichen Aufgabe" normative Bedeutung zu. Er unterscheidet sich darin grundsätzlich von dem entsprechenden Begriff bei der Presse<sup>373)</sup>. Die anderslautenden Vorschriften in einigen Landespressegesetzen<sup>374)</sup>, wonach der Rundfunk dieselbe "öffentliche Aufgabe" erfülle wie die Presse, sind deswegen verfehlt. Sie offenbaren die Unzulänglichkeit jeder für den Rundfunk geltenden generalklauselartigen Verweisung auf Presserechtsvorschriften<sup>375)</sup>. Denn die von der Vorstellung einer gleichartigen Rechts- und Interessenlage bei Presse und Rundfunk<sup>376)</sup> genährte Spekulation auf gleichermaßen öffentlichkeitsbezogene Aufgaben beider Kommunikationsmedien berücksichtigt nicht deren unterschiedliche Struktur<sup>377)</sup> und Stellung im öffentlichen Meinungsbildungsprozeß. Der Begriff der "öffentlichen Aufgabe" umschreibt im Rundfunkrecht nicht wie bei der Presse eine faktische Funktion (im Sinne von Verrichtung), sondern die dem Rundfunk als juristischer Person des öffentlichen Rechts kraft Gesetzes obliegende Rechtspflicht, die Allgemeinheit zu unterrichten, zu belehren und zu unterhalten. Eine derartige Pflicht zur Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung ist dem Presserecht dagegen unbekannt. Sie wird in manchen für den Rundfunk geltenden Vorschriften allerdings auf "Angelegenheiten von öffentlichem Interesse" beschränkt<sup>378)</sup>. Solche Zu-

---

372) Vgl. Löffler Presserecht II § 3 LPG RdNr. 23

373) Wie Anm. 368

374) §§ 25, 3 Bad.-Württ. PresseG; §§ 23, 3 Berliner PresseG; §§ 25, 3 Bremer PresseG; §§ 24, 3 Rheinl.-Pfälz. PresseG

375) Vgl. § 25 Bad.-Württ. PresseG; § 23 Berliner PresseG; § 25 Bremer PresseG; § 22 Hamb. PresseG; § 25 Nds. PresseG; § 26 Nrdh.-Westf. PresseG; § 24 Rhld. Pf. PresseG; § 25 Schl.-Holst. PresseG

376) Löffler Presserecht II § 25 LPG RdNr. 12, 13

377) Vgl. dazu K.J. Schneider Konzentrationsbestrebungen S. 53 f.

378) §§ 25, 3 Bad.-Württ. PresseG; §§ 24, 3 Rhld.-Pf. PresseG

sätze sind jedoch gemessen an Art. 5 I GG rechtlich nicht von Bedeutung. Das "öffentliche Interesse" oder das "Gemeinwohl"<sup>379)</sup> sind keine normativ relevanten Bestandteile der Aufgabenbestimmung, sondern rechtlich unverbindliche journalistische Leitprinzipien für die Rundfunkpublizistik und von daher lediglich für den anstaltsinternen Willensbildungsprozeß hinsichtlich der Programmgestaltung von Bedeutung. Sonst bestünde die Gefahr, daß die Programmfreiheit unter Umgehung der freiheitssichernden Kriterien des Art. 5 II GG entsprechend der relativierenden, subjektiven Wertperspektive anstaltsexterner Stellen wie staatlicher Behörden oder Gerichte eingeschränkt werden könnte. Eine solche Möglichkeit widerspräche Art. 5 I GG und verstieße gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz der Rechtssicherheit<sup>380)</sup>. Normative Aufgabe ist daher nicht die Meinungsbildung "in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse", sondern die Veranstaltung unterrichtender, bildender<sup>381)</sup> und unterhaltender Sendungen. Ob diese Sendungen ihren Zweck dagegen auch erreichen und effektiv meinungsbildend oder unterhaltend wirken bzw. die Öffentlichkeit interessieren, darüber können zwar der Intendant und der Rundfunk-(Fernseh-, Programmbei-)Rat als die für die Programmgestaltung unmittelbar zuständigen Willensbildungs- und Kontrollorgane der Rundfunkanstalt rechtlich verbindlich befinden, nicht aber anstaltsfremde Instanzen. Das entsprechende Urteil steht insoweit allein dem Publikum der Sendung zu. Dieses ist in seiner Meinungsbildung aber nur solange frei, als auch das Vorfeld der Kommunikation, die Programmgestaltung, frei ist und nicht aufgrund rechtlich unbestimmter Kriterien eingeschränkt werden kann. Je mehr Freiheit folglich aus der Endphase der Kommunikation in die Vorphase der Veranstaltung vorverlegt wird, desto weniger kann der öffentliche Meinungsbildungsprozeß manipuliert werden.

---

379) § 3 SFB-Satzung

380) Dazu Scholler aaO S. 343; grundsätzlich verfehlt Löffler Presserecht II § 25 LPG RdNr. 48 / § 3 LPG RdNr. 18 ff., 27 ff.

381) Dazu Schelsky Müssen Massenmedien bilden? S. 49 ff. (60 ff.)

## 2. Die Neutralitätspflicht des Rundfunks

Zu der "öffentlichen Aufgabe" des Rundfunks gehört auch die Pflicht, als Medium zu publizieren. Sie verlangt vom Rundfunk Neutralität im Sinne unabhängiger Überparteilichkeit sowohl gegenüber staatlichen Stellen als auch gesellschaftlichen Gruppen. Das Neutralitätsgebot gilt nicht nur für die politischen Sendungen, sondern betrifft auch die übrigen Programmbereiche<sup>382)</sup>. Es findet sich zwar in den rundfunkrechtlichen Bestimmungen ausdrücklich normiert<sup>383)</sup>, ergibt sich aber bereits unmittelbar aus Art. 5 I GG. Denn nur der neutrale Rundfunk kann seine Aufgabe, an der freien öffentlichen Meinungsbildung mitzuwirken, effektiv wahrnehmen. "Öffentliche Aufgabe" ist nicht die Rundfunkversorgung schlechthin, sondern die Veranstaltung von unterrichtenden, belehrenden und unterhaltenden Sendungen als Medium. Um diese Aufgabe optimal erfüllen zu können, steht dem Rundfunk die Programmfreiheit zu. Sie ist demnach auch auf den Aufgabenbereich immanent beschränkt. Der Rundfunk wird insoweit nur auf die Grundlage jener Freiheit verwiesen, die er in Anspruch nimmt.

Der Neutralitätsbegriff ist gelegentlich kritisiert worden. Es sei ratsam, so liest man, ihn aufzugeben, ebenso die Ersatzbegriffe wie Unparteilichkeit, Überparteilichkeit und Unabhängigkeit<sup>384)</sup>. Sie seien insgesamt negative Begriffe, die ihrer logischen Natur nach alles mögliche, insbesondere auch das Gegenteil decken könnten.

Diese Kritik ist jedoch unbegründet. Auf den Begriff kann es nicht ankommen. Allein das dahinterstehende verfassungsrechtliche Gebot ist entscheidend. Wenn dieses Gebot allerdings als politisch unerwünscht angesehen wird, weil es einem gesunden und kräftigen Klima entgegenstehe, in dem allein die gestaltende und schöpferische, phantasiereiche und persönliche

---

382) Mallmann Gutachten S. 260

383) als Pflicht zur "Unabhängigkeit" in § 3 Nr. 1 HR-Gesetz; § 4 I NDR-Staatsvertrag; § 2 II SDR-Satzung; § 4 I WDR-Gesetz; als Pflicht zur "Überparteilichkeit" in Art. 4 II Nr. 7 BR-Gesetz; § 2 VI RB-Gesetz; Art. 5 III SWF-Satzung

384) Wenke Denkschrift S. 57

Arbeit gedeihe<sup>385)</sup>, so liegt dem die irrige Auffassung zugrunde, daß mit der Neutralität eine farblose Blässe des Programms indiziert sei<sup>386)</sup>. Denn "Neutralität" bedeutet keinesfalls "Nivellierung ... auf einer Ebene der Durchschnittlichkeit und allseitiger Unanständigkeit"<sup>387)</sup> oder Freiheit von Gegensätzen und damit leblose Gleichförmigkeit, sondern Überparteilichkeit in den Gegensätzen<sup>388)</sup>. In der einzelnen Sendung darf somit durchaus ein pointierter Standpunkt vertreten werden, wenn nur die Gegenmeinung alsbald an gleichwertiger Programmstelle gleichfalls berücksichtigt wird<sup>389)</sup>. Der Rundfunk sollte im Gegenteil sogar darum bemüht sein, seinem Programm dadurch Farbe und Spannung zu geben, daß er die verschiedenen gesellschaftlichen Ansichten in den Sendungen in Widerstreit treten läßt. Denn impulsive Rede und kontrastreichernde Kritik verhindern, daß sich der öffentliche Meinungsbildungsprozeß in der Katharsis selbst aufhebt. Dasselbe gilt für die Forderung nach der Ausgewogenheit<sup>390)</sup> des Programms. Sie ist im Neutralitätsgebot mitenthalten und sollte dialektisch durch Kontraste, durch scharfe Profilierung der Unterschiede und Gegensätze in der einzelnen Sendung verwirklicht werden<sup>391)</sup>. Die insbesondere bei den politischen Sendungen beklagenswerte "Farblosigkeit des Gedankens"<sup>392)</sup> und "Schwäche der Impulse"<sup>393)</sup> ist daher niemals notwendige Folge der "qualvollen" Objektivität, sondern hat ihre Ursache allein in der

---

385) Wenke aaO

386) Vgl. Weber Denkschrift aaO S. 73; Loehning DÖV 52, 267; Ridder Meinungsfreiheit aaO S. 273; dagegen: Krause-Ablaß RuF 62, 113 ff. (117); K.J. Schneider Konzentrationsbestrebungen S. 44

387) Weber aaO S. 73

388) Krause-Ablaß aaO

389) Krause-Ablaß aaO

390) Vgl. BVerfGE 12, 205 ff. (263)

391) Arndt Die Rolle der Massenmedien S. 20

392) Krüger Staatslehre S. 219

393) Krüger aaO

Mittelmäßigkeit und dem fehlenden Widerstandswillen der für die Sendung verantwortlichen Personen (bis hin zum Intendanten) gegenüber nivellierenden Interventionen interessierter Kreise. Setzt der Intendant, Programmdirektor oder Chefredakteur eine Sendung z.B. auf Grund parteipolitischer oder sonst interessenbedingter "Fürsprache" vom Sendeplan ab und entschließt er sich, "mehr Koalition als Opposition und Revolution"<sup>394)</sup> zu Wort kommen zu lassen, dann wird der Spielraum der Freiheit in diesen Fällen meist weniger aus objektiven Gründen des Neutralitätserfordernisses, als vielmehr durch subjektiv-individuelle, meist politische Opportunitäts Gesichtspunkte eingeengt. Denn Konformität statt kritischer Wachsamkeit ist kein Produkt eines objektiv erzwungenen Gleichschaltungsprozesses, sondern die Konsequenz "subjektiv geleisteter Unterwerfungsvorgänge"<sup>395)</sup>. Die Programmfreiheit ist daher ähnlich wie die Journalistenfreiheit im Bereich der Presse vor allem "ein Problem des Mutes, der Verantwortungsfreude und nicht zuletzt auch ein Qualitätsproblem"<sup>396)</sup>.

### 3. Exkurs: Die Programmfreiheit und die Werbesendungen

Aufgrund der bisherigen Erörterungen ist festzustellen, daß die Programmfreiheit nur durch das Neutralitätsgebot immanent beschränkt wird.

Von diesem Ergebnis her kann nunmehr die umstrittene Frage geprüft werden, ob sich die Programmfreiheit auch auf die Werbesendungen erstreckt.

Nach bisher überwiegender Ansicht<sup>397)</sup> unterfällt der inhaltlich vom Programm geschiedene und äußerlich als solche erkennbare instrumentale<sup>398)</sup>

394) Vgl. den in Anm. 8 zitierten Bericht "Handlanger unter uns"

395) Fest Schwierigkeiten mit der Kritik aaO S. 105 ff. (108 f.)

396) Mallmann Über Journalistenfreiheit sprechen ist ein Wagnis  
Der Journalist Jg. 11 Heft 4 (April 1961) S. 2 ff. (4)

397) Lerche Gutachten aaO S. 12 ff.; Leisner Werbefernsehen S. 84 ff.;  
Bachof Gutachten S. 28 ff.; vgl. auch Fröhler Gutachten S. 4;  
H. Schneider Gutachten S. 14; Jürgens VerwArch 53 (1962) S. 105 ff.  
(112); Krause-Ablaß RuF 63, 129 ff. (131)

398) Zum Begriff Krause-Ablaß RuF 62, 113 ff. (116); Lerche aaO S. 2,  
(11 ff.)

Werbefunk nicht der durch Art. 5 IGG geschützten Programmfreiheit. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, der Zweck jeder Wirtschaftswerbung bestehe "weder in einer Berichterstattung noch in einer Meinungsäußerung..., sondern in der 'Beeinflussung des Käufers mit dem Ziel, ihn kaufbereit zu machen,'"<sup>399)</sup>. Der "spezifische Öffentlichkeitsbezug" der "rundfunkrechtlichen Integrationsordnung" stehe aber "einer programmrechtlichen Indienststellung für rein private Interessen" entgegen<sup>400)</sup>. Die Werbesendung besitze daher keinen "integralen Meinungs- oder Informationswert"<sup>401)</sup> und diene nicht der "geistigen Auseinandersetzung"<sup>402)</sup>.

Demgegenüber hat insbesondere Arndt<sup>403)</sup> zu Recht darauf hingewiesen, daß Werbeanzeigen zur "Nachrichtengebung im weitesten Sinn" gehören, "weil ihre Analyse einen beachtlichen Aufschluß über wirtschaftliche Verhältnisse, den Kapitalmarkt, den Arbeitsmarkt, die industrielle Erzeugung usw." gibt und Inserate "Informationsquelle jeden Nachrichtendienstes" sind<sup>404)</sup>. Auch das Bundesverfassungsgericht<sup>405)</sup> hat sich diese Argumentation inzwischen zu eigen gemacht und den Anzeigenteil der Presse als von der Pressefreiheit mitumfaßt angesehen. Diese Entscheidung ist keineswegs "bedenklich"<sup>406)</sup>, sondern verdient Zustimmung. Denn angesichts der Tatsache, daß die Werbung immer mehr den Charakter einer "glorifizierenden Selbstdarstellung" verliert und planmäßig Neuigkeiten schafft, aufmerksamkeitserregende Anlässe ausnützt oder ihrem Objekt "die Autorität eines Gegenstandes öffentlichen Interesses (verleiht), über das sich, wie es den Anschein haben soll, das Publikum der rasonierenden Privatleute frei seine Meinung bildet"<sup>407)</sup>, erscheint es nicht mehr vertretbar, den wirtschafts-

399) Jürgens aaO S. 112; ähnlich Leisner aaO S. 89 ff.

400) Lerche aaO S. 14

401) Lerche aaO; Leisner aaO S. 104 f.

402) Fröhler aaO S. 4

403) JZ 65, 337 ff.

404) aaO S. 339

405) BVerfGE 21, 271 ff. (278 ff.)

406) Leisner aaO S. 101

407) Habermas Strukturwandel der Öffentlichkeit S. 212

lich-kommunikativen Bereich von der Freiheitsgarantie des Art. 5 I GG auszuschließen<sup>408)</sup>. Dies umso weniger, als öffentliche Meinungsbildung keineswegs immer "einen wesentlichen Bezug zur Gestaltung des Ganzen der staatlichen Gemeinschaft" haben muß<sup>409)</sup>, sondern auch darüber möglich ist, ob z.B. die Wäsche tatsächlich nicht mehr weißer zu waschen ist. Art. 5 I GG schützt daher nicht nur den politischen oder kulturellen Gedankenaustausch, sondern jede soziale Kommunikation, mithin auch die Werbung als besondere Kommunikationsform. Ihr braucht sich der Rundfunk deswegen nicht verschließen, weil er seiner öffentlichen Aufgabe entsprechend verpflichtet ist, alle in der Allgemeinheit real existenten und damit auch die wirtschaftlichen Kommunikationsinteressen in der Rundfunkpublikation angemessen zu berücksichtigen<sup>410)</sup>. Leisners Kritik hieran<sup>411)</sup> steht und fällt mit seiner irrigen Auffassung, die Werbesendungen gehörten deswegen nicht zur öffentlichen Aufgabe des Rundfunks, weil ihnen "jene Streuung (fehle), welche echte (!?) Meinungsbildung schafft"<sup>412)</sup>.

Der Werbefunk soll weiterhin auch deswegen nicht zum "wesenseigenen Gehalt anstaltlicher Rundfunkpublizistik" gehören, weil die "Integration ... an die Stelle der individuellen Einzelaussage die integrierende Aussage der alle Einzelkräfte repräsentierenden Anstalt" setze, die Neutralitätspflicht des integrierten gesamtgesellschaftlichen Rundfunks aber verbiete, Werbeaussagen als anstaltliche Aussagen zu publizieren<sup>413)</sup>.

Die Bedeutung der gesellschaftlichen "Integration" liegt indes nicht darin,

---

408) Vgl. dazu Wacke Werbeaussagen als Meinungsäußerungen aaO S. 197 ff.; Lerche Werbung und Verfassung S. 76 ff., wo er Art. 5 I GG im Gegensatz zu seinem Gutachten S. 8 ff., 12 ff. entsprechend interpretiert; Fritze NJW 68, 2358 ff.

409) So aber Leisner aaO S. 105

410) Vgl. Krause-Ablaß RuF 63, 129 ff. (131 f.); K.J. Schneider Konzentrationsbestrebungen S. 66

411) aaO S. 106 ff.

412) aaO S. 105

413) Krause-Ablaß aaO S. 131

jeden Sendebeitrag zu einer alle gesellschaftlichen Interessen umfassenden Anstaltsaussage zu machen, sondern darin, die Neutralität und Ausgewogenheit des Gesamtprogramms zu gewährleisten. Beides ist aber nicht dadurch gestört, daß ein gewisser Anteil am gesamten Sendeprogramm der werbenden Wirtschaft als Teil der zu integrierenden Kräfte zur Verfügung gestellt wird.

Können insgesamt weder aus dem Inhalt der Werbung, noch aus der Integrationsfunktion des Rundfunks Bedenken gegen die Einbeziehung des Werbefunks in den Schutzbereich der Programmfreiheit hergeleitet werden, so ergibt sich etwas anderes auch nicht daraus, daß der Werbefunk auf Werbeaufträge angewiesen ist und in der Auswahl der Werbeprojekte sowie in der Entscheidung darüber, "wie das Gesendete geformt und gesagt werden soll"<sup>414)</sup>, faktisch vom Auftraggeber abhängig ist. Denn ob die geplante Werbung für einen Gegenstand tatsächlich auch ausgestrahlt wird, liegt immer in der Entscheidungskompetenz der Rundfunkanstalt. Sie hat insofern keineswegs nur "bloße Weitergabefunktion ohne eigene Auswahlbefugnis"<sup>415)</sup>.

Als Ergebnis ist somit festzuhalten, daß die instrumentale Werbung von dem Schutz der Programmfreiheit miterfaßt wird. Dasselbe gilt für die inhaltlich und äußerlich vom sonstigen Programm kaum unterschiedene sogenannte mediale<sup>416)</sup> Werbung (z.B. Betriebsreportagen, Filmberichte über Einrichtung, Arbeitsweise und Unternehmensführung von Konzernen usw.). Damit ist allerdings nur festgestellt, daß der Rundfunk in der Entscheidung über das "Ob" einer geplanten Werbung ebenso frei ist wie bei dem übrigen Programm, nicht auch eine verfassungsrechtliche Existenzgarantie des Werbefunks behauptet. Ob und inwieweit eine derartige Garantie u.U. aus der Freiheit der Berichterstattung oder daraus folgt, daß die Werbeeinnahmen die wirtschaftliche Grundlage der Rundfunkarbeit sichern

---

414) BVerfGE 12, 205 ff. (260)

415) So aber Bachof aaO S. 30 f.

416) Zum Begriff vgl. Anm. 398

helfen<sup>417)</sup>, muß im Rahmen dieser Arbeit unerörtert bleiben.

## II. Explizite Schranken

### 1. Art. 5 II GG

#### a. Die "allgemeinen" Gesetze

##### aa. Begriff

Der Begriff der allgemeinen Gesetze ist seit der Weimarer Zeit Gegenstand eines nicht enden wollenden Interpretationsstreites. Angesichts der Vielfalt der hierbei verwandten Argumente und der zum Teil scharfsinnigen Überlegungen kann es nicht Aufgabe dieser Arbeit sein, hier wirklich noch etwas Neues bringen zu wollen. Wohl aber soll versucht werden, die Gründe aufzuzeigen, die für die eigene Position in dieser Auseinandersetzung sprechen.

Im Anschluß an die bereits von Häntzschel<sup>418)</sup> und Rothenbücher<sup>419)</sup> entwickelte Sonderrechtstheorie wird auch heute noch die Ansicht vertreten, allgemeine Gesetze seien solche, die sich nicht als Sondergesetze speziell gegen die in Absatz 1 geschützten Rechtsgüter richten<sup>420)</sup>. Da Rechtsgut der Meinungsäußerungsfreiheit die Freiheit des geistigen Prozesses sei, setze das Allgemeinheitserfordernis voraus, daß sich das schrankenziehende Gesetz nur gegen die ungeistige Außenwirkung einer Meinungsäußerung richte<sup>421)</sup>. Dabei wird überwiegend weder auf den Zweck, noch auf die Formulierung, sondern allein auf die Auswirkungen des Gesetzes abgestellt<sup>422)</sup>.

417) Vgl. dazu die in Anm. 32 wiedergegebene Literatur

418) Das Grundrecht der Meinungsäußerung AöR 49 (n. F. 10) 1926, 228 ff. (231); HdbDStR II S. 659

419) VVDStRL 4, 1 ff.

420) Vgl. z. B. vMK Art. 5 Anm. IX 3a (S. 251); Maunz Deutsches Staatsrecht § 15 IV 3c (S. 119); BGHSt 17, 38 ff. (39); BAG 1, 185 ff. (194); Wernicke BK Erl. II 2b zu Art. 5; Reisnecker aaO S. 163; Hesse Verfassungsrecht S. 152

421) Häntzschel HdbDStR II aaO; Ridder Meinungsfreiheit aaO S. 282; Nipperdey DVBl 58, 445 (448); Copić aaO S. 27; Hesse aaO

422) Dazu Bettermann JZ 64, 601 ff. (603)

Diese Lehre, die dem "Geistigen" und "Immateriellen" den Vorrang vor dem "Ökonomischen" und "Materiellen" zuerkennt<sup>423)</sup>, scheint in ihrer theoretischen Konzeption einleuchtend zu sein, erweist sich jedoch als faktisch nicht durchführbar. Ist die Trennung von "Geist" und "Materie" an sich schon fragwürdig, so fehlt dieser Theorie erst recht der Maßstab, mit dem sie praktisch vollzogen werden könnte<sup>424)</sup>. Die Folge ist die Notwendigkeit einer recht willkürlichen Abgrenzung, die das Grundrecht aus Art. 5 I GG in seiner Bedeutung entwerten muß. Eine Trennung zwischen geschützter Äußerung und nichtgeschützter Wirkung der Äußerung ist zudem sinnwidrig<sup>425)</sup>, da auch durch die "rein geistige" Wirkung materielle Rechtsgüter verletzt oder gefährdet werden können<sup>426)</sup>, und man einer Meinungsäußerung nicht auf Grund eingetretener Rechtsgutverletzungen die geistige und damit geschützte Wirkung auf die Umwelt absprechen kann. Jede Meinungsäußerung, auch diejenige, die materielle Rechtsgüter verletzt, hat eine geistige Wirkung, oder aber es gibt gar keine Meinungsäußerung mit rein geistiger Wirkung<sup>427)</sup>.

Die Sonderrechtstheorie ist in neuerer Zeit aber auch von einem anderen Ausgangspunkt aus begründet worden. Überzeugt davon, daß sie keineswegs eine bloß "formalistisch-technische" Interpretation der allgemeinen Gesetze enthalte, sondern sachlich wohlbegründet sei, sehen Bettermann<sup>428)</sup> und Kemper<sup>429)</sup> den Sinn und Grund der allgemeinen Gesetze darin, einerseits Diskriminierungen von Grundrechtsträgern durch einfachgesetzliche Beschränkungen zu vermeiden<sup>430)</sup>, andererseits aber auch, und hierin liegt das Wesentliche dieser Theorie, Schranken für diejenigen Grundrechte zu

---

423) Vgl. Dürig DÖV 58, 194 ff. (197)

424) Schnur VVDStRL 22, 101 ff. (124); v. Hippel Grenzen und Wesensgehalt der Grundrechte, S. 29

425) BVerfGE 7, 198 ff. (210)

426) Kemper aaO S. 65

427) Vgl. Schnur aaO S. 124

428) JZ 64, 601 ff.

429) aaO S. 57 ff.

430) Kemper aaO S. 66

errichten, "bei denen die Gefahr besteht, daß ihr Gebrauch Privilegien begründet"<sup>431)</sup>. Der Vorbehalt der allgemeinen Gesetze stelle klar, "daß die in Art. 3 I GG normierte Gleichheit vor dem Gesetz sich auch gegenüber den Freiheiten des Art. 5 I GG behauptet: Daß niemand unter Berufung auf jene Freiheiten sich der Achtung und Anwendung der für jedermann geltenden Gesetze entziehen kann"<sup>432)</sup> und daß "die einzelnen Grundrechte des Art. 5 I GG untereinander nicht verschieden behandelt werden" dürfen<sup>433)</sup>.

Diese für die Presse<sup>434)</sup> und den Rundfunk<sup>435)</sup> zum Teil bereits positiv-rechtlich verankerte Interpretation verdient jedoch ebenfalls keine Zustimmung. Sie verkehrt, wie W. Schmidt<sup>436)</sup> dargelegt hat, den "Gleichheitssatz klassischer Deutung" in ein Gebot der Egalisierung von Grundrechten, das sich in der Formel zusammenfassen läßt: "Alle Grundrechte (des Art. 5 Abs. 1 GG) sind vor dem (allgemeinen) Gesetz gleich"<sup>437)</sup>. Diese Gleichsetzung der Grundrechte in Art. 5 I GG widerspricht nicht nur dem Sinn des grundrechtlich geschützten und rechtsstaatlich gesicherten Gleichheitssatzes, sondern auch Art. 5 I, 1 GG selber. Denn jede verfassungsrechtliche Freiheitsgarantie ist im Verhältnis zu anderen Freiheitsrechten per se ein besonders strukturierter Tatbestand mit selbständigem Wirkungskreis und damit die verfassungsrechtliche Sanktionierung einer "Ungleichheit"<sup>438)</sup>. Diese unter Berufung auf andere Grundrechte beseitigen zu wollen, liefe darauf hinaus, die einzelnen Freiheiten ihrer spezifischen Funktion und gleichzeitig auch das verfassungsrechtliche Demokratiegebot seiner Effizienz zu berauben<sup>439)</sup>. Formeln wie: "Rechtgüterschutz (d.h. Strafrechtsschutz,

431) Bettermann aaO S. 604

432) Bettermann aaO

433) Kemper aaO S. 66

434) § 1 V Bad.-Württ.PresseG; § 1 V Hamb.Presse-Gesetz; § 2 II Hess.PresseG

435) §§ 26, 1 V Bad.-Württ.PresseG

436) JZ 67, 151 ff.

437) Schmidt aaO S. 153

438) Schmidt aaO

439) Vgl. Copić aaO S. 27 Anm. 34

Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Staats- und Verfassungsschutz und Zivilrechtsschutz) geht vor Pressefreiheit"<sup>440)</sup>, sind in ihrer Generalität daher nicht nur Ausdruck einer "offenkundig pressefeindlichen Einstellung"<sup>441)</sup>, sondern auch mit der konstituierenden Bedeutung der Pressefreiheit unvereinbar, weil sie das in Art. 5 I GG normierte Verfassungsrecht letztlich obsolet erscheinen lassen. Hinzu kommt, daß eine "gleichmäßige Behandlung jedes Einzelnen vor dem Gesetz unabhängig davon, ob er Grundrechte der Meinungsfreiheit ausübt oder nicht", nur dann gewährleistet ist, wenn das betreffende Gesetz keine gegen individuell bestimmte Personen gerichtete Einzelentscheidungen enthält, weil die "Gleichheit vor dem Gesetz" logischerweise eine Mehrheit von Adressaten voraussetzt<sup>442)</sup>. Da Bettermann und Kemper in dem hierin liegenden Gebot der allgemeinen Geltung von Gesetzen aber auch ein Tatbestandselement des Art. 19 I, 1 GG sehen, tauchen damit Zusammenhänge auf, die beide Autoren zuvor ausdrücklich von der Hand gewiesen haben<sup>443)</sup>.

Eine andere Lehre<sup>444)</sup> folgt bei der Auslegung des Begriffs der allgemeinen Gesetze den Gedankengängen Smends<sup>445)</sup> und bezeichnet als "allgemein" nur solche Gesetze, "die von der Verfassung gegenüber dem betreffenden Grundrecht als gleich- oder höherwertig ausgewiesen sind"<sup>446)</sup>. In dem Wort "allgemein" spiegele sich die materiale Allgemeinheit der Verfassung, deren freiheitsbegrenzende Wirkung im Einzelfall nur durch eine Güterabwägung zu ermitteln sei. Die Güterabwägung sei das verfassungsimmanente Prinzip, das ein Grundrecht auf Verfassungsebene im Einzelfall nach Inhalt und Umfang konkretisiere und gleichzeitig beschränke, so daß es "in

440) Rehbinder Presserecht RdNr. 27 S. 33; Bettermann JZ 64, 601 ff. (605 ff.)

441) Copić aaO

442) C. Schmitt Verfassungslehre S. 138 f. (139)

443) Bettermann aaO S. 603; Kemper aaO S. 59 f.

444) Häberle aaO S. 31 ff.; Scheuner VVDStRL 22, 1 ff. (79 ff., 81)

445) VVDStRL 4, 44 ff.

446) Häberle aaO S. 32

der jeweiligen Konfliktsituation gleichsam 'neu' entsteht"<sup>447)</sup>.

Eine kritische Würdigung dieser bereits in der Weimarer Zeit als "etwas weniger freiheitlich"<sup>448)</sup> erkannten Ansicht, hat vor allem darauf hinzuweisen, daß sie die Freiheitsrechte des Art. 5 I GG unter Mißachtung ihrer konstituierenden Bedeutung für die freiheitliche Demokratie zur Richtlinie einer Situationsjurisprudenz<sup>449)</sup> denaturiert und nur noch nach Maßgabe einfacher (formell verfassungsmäßiger) Gesetze bestehen läßt<sup>450)</sup>. Wird aber die Inhaltsbestimmung einer Verfassungsentscheidung in dieser Weise "dem schwankenden Urteil der politischen Machtgruppen" oder der "Ressortideologie des Juristenstandes"<sup>451)</sup> überantwortet, dann verliert das Freiheitsrecht seine normative und regulative Substanz<sup>452)</sup>.

Dem Vorwurf, die freiheitsichernde Funktion der Grundrechte zu paralysieren, glaubt namentlich Häberle allerdings dadurch begegnen zu können, daß er die Güterabwägung an der Verfassung als einem "objektiven Wertsystem" orientiert<sup>453)</sup> und dabei "die zwischen den einzelnen Verfassungsrechtsgütern stehenden Ergänzungs- und Bedingtheitsverhältnisse" berücksichtigt<sup>454)</sup>.

Abgesehen davon, daß es äußerst zweifelhaft ist, ob es überhaupt ein der-

447) Häberle aaO S. 35

448) Anschütz WRV Art. 118 Anm. 3 Fußn. 4 (S. 554)

449) Schnur aaO S. 128 Anm. 67, wo er von "Dezisionismus in reiner Form" spricht; vgl. auch Lerche Übermaß und Verfassungsrecht S. 150: "aus einem Gesetzvorbehalt wird ein Urteilsvorbehalt, und die prozesualen Weiterungen sind unabsehbar u. nicht ungefährlich". Ders., ähnlich in DVBl 58, 524 ff. (526, Anm. 28); Bettermann JZ 64, 601 ff. (602); das BVerfG treibe "Kasuistik und Fallentscheidung an Stelle von Verfassungsinterpretation". Kritisch auch Herzog MDH Art. 5 RdNr. 252

450) W. Schmidt AöR 91, 42 ff. (64)

451) Copić aaO S. 25

452) Knies aaO S. 38 ff.

453) aaO S. 39

454) aaO

artiges Wert-"System" gibt<sup>455)</sup>, verkennt diese "ganzheitliche" Auslegungsweise<sup>456)</sup>, daß der in seiner Allgemeinheit unscharfe Begriff des "objektiven Wertsystems" selber der subjektiven Deutung bedarf, die als "Güterabwägung" den Geboten der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit zuwiderläuft<sup>457)</sup>. Auch droht sie, die dem verfassungsgesetzlichen System abgestufter Gesetzesvorbehalte zugrunde liegende Verhältnisbestimmung von Grundrechten zu anderen Rechtsgütern in unzulässiger Weise zu verändern<sup>458)</sup>. Schließlich verbietet auch gerade der von Häberle anerkannte "Grundsatz- und Regelcharakter der Grundrechte"<sup>459)</sup>, daß diese auf Grund einer Güterabwägung in der jeweiligen Konfliktsituation "neu" entstehen. Die Freiheitsrechte werden im Einzelfall nicht erst existent, sondern sind bereits durch die Verfassung garantiert<sup>460)</sup>.

Die vorstehenden Bedenken gelten in demselben Umfang auch für die sogenannte Wechselwirkungstheorie des Bundesverfassungsgerichts<sup>461)</sup>, soweit mit ihr ebenfalls der Gedanke der Güterabwägung verbunden ist. Soweit sie dagegen nur die Notwendigkeit betont, die freiheitsbegrenzenden "allgemeinen Gesetze" aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung der Grundrechte des Art. 5 I GG im freiheitlich-demokratischen Staat auszulegen<sup>462)</sup>, verdient sie ungeteilte Zustimmung. Denn sie fordert insoweit nicht nur die Verhältnismäßigkeit von Grundrechtsbegrenzungen<sup>463)</sup>, sondern trägt damit in erster Linie auch der Unabänderlichkeit einer Verfassungsentscheidung Rechnung, der für die freiheitlich-demokratische Grundordnung konstituierende Bedeutung zukommt.

455) Vgl. dazu Hesse Verfassungsrecht S. 118, 120; Copić aaO S. 31; Scheuner VVDStRL 22, 1 ff. (40 ff., 42 f.); Knies aaO S. 38 ff. (40)

456) Vgl. Häberle aaO S. 40

457) Hesse Verfassungsrecht S. 118

458) Hesse Verfassungsrecht S. 127; Copić aaO S. 29; Knies aaO S. 42 ff.

459) aaO S. 44

460) W. Schmidt AöR 91, 42 ff. (60)

461) BVerfGE 7, 198 ff. (207 ff.)

462) BVerfG aaO S. 208

463) Hesse aaO S. 29, 127

Den Einwänden gegen die Theorie von der Güterabwägung begegnet am ehesten die von Schnur auf der Tagung der Deutschen Statarechtslehrer im Jahre 1963 zu Saarbrücken geäußerte Ansicht<sup>464)</sup>. Sie sieht zwar das entscheidende Kriterium für die Bestimmung der "allgemeinen Gesetze" ebenfalls darin, daß diese ein von der Verfassung anerkanntes Gemeinschaftsinteresse schützen sollen, kennzeichnet es jedoch nicht als Problem der Interessen-, Güter- oder Wertabwägung, sondern allein als Problem der Verfassungsauslegung<sup>465)</sup>. Die Verfassung habe eine Wertentscheidung bereits gefällt, die es effektiv zu machen gelte, da jede Wertentscheidung konkret sei<sup>466)</sup>. Dabei dürfe die geschichtliche Situation der Verfassungsentcheidung nicht außer Betracht gelassen werden. Es bestehe eine Vermutung dahin, daß die Verfassung ihr Leitbild am vorkonstitutionellen Gesetzesrecht gebildet habe<sup>467)</sup>. Damit sei man weitgehend "der Mühe enthoben, die einzelnen an sich oft sehr abstrakten Voraussetzungen der Verfassung für den Erlass schrankenziehender Gesetze zu konkretisieren: Sie haben sich in den von der Verfassung übernommenen Gesetzen konkretisiert"<sup>468)</sup>. Neue schrankenziehende Gesetze i. S. des Art. 5 II GG seien daher nur "solche, die bereits bestehendes Gesetzesrecht abändern oder aufheben"<sup>469)</sup>, was hinsichtlich der Kernideen nur möglich sei, wenn sich die übernommene Interessenlage verändert habe, nicht dagegen, wenn man durch Uminterpretierung von Grundrechten und Gemeinschaftsinteressen bestimmte politische Absichten verfassungskonform mache<sup>470)</sup>.

464) VVDStRL 22, 101 ff. (121 ff.)

465) aaO S. 125, 126

466) aaO S. 130

467) aaO S. 131, 132; Schnur bezieht sich dabei ausdrücklich auf Thoma und Hellwig, die den Grundsatz aufstellten, "daß im Zweifel die Vermutung dafür spricht, daß die z.Zt. des Inkrafttretens der RV. schon bestehenden einschränkenden Gesetze aufrechterhalten werden sollten" (Thoma Festschrift S. 197; Hellwig aaO S. 25)

468) aaO S. 132, 133

469) aaO S. 133

470) aaO S. 134

Diese Auffassung begegnet insoweit Bedenken, als sie einen Maßstab für die Beurteilung neuer Wertentscheidungen, wie z.B. der Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk, auch nicht zu geben vermag. Außerdem ist es sehr zweifelhaft, ob die Verfassung die durch die vorkonstitutionellen Gesetze geregelte Interessenlage unverändert übernommen und verbindlich festgelegt hat. Eine derartige Vermutung wird man nicht ohne weiteres aufstellen dürfen. Es ist vielmehr gerade zu prüfen, ob die überkommene Gesetzeslage nicht durch eine neue Wertsetzung der Verfassung abgeändert wurde. Dies kann man aber insoweit annehmen, als den in Art. 5 I GG enthaltenen Grundrechten eine für die freiheitliche Demokratie konstituierende Bedeutung zukommt, die bei der Auslegung der "allgemeinen Gesetze" zu berücksichtigen ist<sup>471)</sup>. Demnach kann auch das Adjektiv "allgemein" nicht einfach als überflüssig erklärt werden, wie Schnur das im Anschluß an die in der Weimarer Zeit vertretene Auffassung<sup>472)</sup> letztlich tut<sup>473)</sup>. Es findet vielmehr seinen Sinn und Zweck darin, daß es den Bezug der schrankenziehenden Gesetze zur Wertentscheidung des Abs. 1 herzustellen hat. Denn ohne diesen Bezug kann der konstituierenden Bedeutung des Abs. 1 nicht Rechnung getragen werden. Der Ansicht von der Bedeutungslosigkeit des "allgemeinen" kann auch deswegen nicht gefolgt werden, weil die Formulierung vom Grundgesetzverfasser in Kenntnis des zur Weimarer Zeit herrschenden Streites um ihre Bedeutung in den Verfassungstext aufgenommen wurde<sup>474)</sup> und weil andererseits neben einem einfachen Gesetzesvorbehalt die weiteren Vorbehalte in Art. 5 II GG unnötig wären, da diese von jenem mitumfaßt wären<sup>475)</sup>.

471) Vgl. Kemper aaO S. 61

472) Kitzinger Das Reichsgesetz über die Presse (1920) S. 203; Anschütz WRV 1. A. (1921) S. 198; W. Jellinek JW 21, 1958; PrOVGE 77, 512 ff. (519); Conrad Das Reichsgesetz vom 7. 5. 1874 über die Presse § 1 Anm. 1 (abgedr. bei Stenglein Kommentar zu den strafrechtlichen Nebengesetzen des Deutschen Reiches 5. A. (Berlin 1928); RGSt 56, 380 ff. (384)

473) aaO S. 121

474) Nipperdey DVBl 58, 445 ff. (448)

475) Kemper aaO S. 59

Einen eigenen Weg in der Betrachtung der "allgemeinen Gesetze" geht Noltenius<sup>476)</sup>. Sie betont das Grundrecht der freien Meinungsäußerung als Grundrecht des Prozesses der öffentlichen Meinungsbildung und interpretiert es daher trotz aller notwendigen Mitwirkung des Einzelnen "anti-individualistisch". Der Sinn der "allgemeinen Gesetze" sei darin zu suchen, "daß sie den Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung als einen unser öffentliches Leben in allen Bereichen konstituierenden Prozeß mit anderen Vorgängen und Verhaltensweisen des öffentlichen Lebens koordinieren"<sup>477)</sup>. Unter den "allgemeinen Gesetzen" versteht sie demnach solche, "die das Grundrecht der Meinungsfreiheit in die übrigen das politische und öffentliche Leben konstituierenden Vorgänge einfügen"<sup>478)</sup>. Das Grundrecht der freien Meinungsäußerung sei "aus seinem Wesen heraus nur insoweit Grundrecht, als es nicht in Kollisionen mit jenen anderen, ihm gleichrangigen Rechten oder Lebensvorgängen" gerate<sup>479)</sup>. Im Anschluß daran formuliert dann Reinelt speziell für den Rundfunk, "daß die Programmfreiheit nur durch Gesetze beschränkt werden kann, die eben diese Programmfreiheit in den öffentlichen Meinungsprozeß und in das Leben des demokratischen Staates insgesamt einbetten"<sup>480)</sup>.

Dieser Auslegung gebührt die Anerkennung, daß sie von der Bedeutung des Prozesses der öffentlichen Meinungsbildung für die Demokratie ausgeht. Da Noltenius diesen Prozeß jedoch "immanent" auf den Bereich beschränkt<sup>481)</sup>, der durch die das öffentliche und politische Leben regelnden Normen abgesteckt wird, verschließt sie sich den Zugang zu der Frage, ob Art. 5 I GG nicht selber den Umfang des "öffentlichen Lebens" und die Verteilung der Gewichte innerhalb der politischen und öffentlichen Leben konstituierenden

---

476) Die freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft und das Zensurverbot des Grundgesetzes S. 138 ff.

477) aaO S. 139

478) aaO S. 139, 140

479) aaO S. 141

480) aaO S. 66

481) aaO S. 141

Vorgänge bestimmt. Wenn sie daher zu dem Ergebnis kommt, daß die Grundrechte des Art. 5 I GG nur soweit reichen, als die einfachen Gesetze, wie z.B. die Strafgesetze und hier insbesondere die Bestimmungen über das politische Strafrecht, einer Freiheitsbetätigung nicht im Wege stehen<sup>482)</sup>, so wertet sie die Grundrechte ähnlich wie Häberle als Freiheiten im Rahmen der Gesetze und verkennt damit letztlich doch die gegenüber jedem Gesetzesrecht unabänderliche Wertentscheidung des Art. 5 I GG. Diese gebietet, zuerst die einfachen Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 5 I GG zu überprüfen, bevor ihnen die freiheitsbegrenzende Allgemeinheit i.S. des Abs.2 zuerkannt werden kann.

Insgesamt wird dem konstituierenden Gehalt des Art. 5 I GG am ehesten diejenige Ansicht gerecht, welche die "allgemeinen Gesetze" i.S. der Sonderrechtstheorie begreift, dabei jedoch nicht auf die "rein geistige Wirkung", sondern darauf abstellt, ob die Freiheit "in ihrer Funktionsgerechtigkeit in einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung in Mitleidenschaft gezogen wird"<sup>483)</sup>. Ob dies der Fall ist, beurteilt sich nicht nach der "abstrakten, mit juristischen Lehrformeln, d.h. unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln gespickten Gesetzesfassade"<sup>484)</sup>, sondern nach den Auswirkungen der konkreten Gesetzesanwendung<sup>485)</sup>. Um allerdings im Einzelfall zu wissen, wann die Freiheiten in Art. 5 I GG tangiert oder beeinträchtigt werden, muß deren Inhalt und Funktion näher präzisiert werden. Die Hauptaufgabe in einem Konfliktsfall ist daher weniger die Besinnung auf die "allgemeinen Gesetze", als vielmehr die Interpretation der in Abs.1 normierten Grundrechte. Nicht der Begriff der "allgemeinen Gesetze" ist problematisch; die eigentliche Schwierigkeit liegt in der richtigen Bewertung der in Abs.1 getroffenen Verfassungsentscheidung<sup>486)</sup>. Eine derartige Grund-

---

482) aaO S. 141, 142

483) Ridder Staatsgeheimnis und Pressefreiheit aaO S. 37

484) Copić JZ 63, 494 ff. (495)

485) Ridder aaO; Copić aaO

486) Vgl. Herzog MDH Art.5 RdNr.258

rechtsbesinnung erfordert statt einer Interessenabwägung eine Inhaltsbestimmung, welche dem Integrationseffekt des jeweiligen Freiheitsrechts gerecht wird. Denn einfaches Gesetzesrecht kann verfassungsmäßige Grundrechte nur deklaratorisch und insoweit auch nur negativ darin abgrenzen, was nicht zu dem grundgesetzlich gewährleisteten Freiheitsbereich gehört<sup>487)</sup>.

Auf die Programmfreiheit bezogen ergibt sich folgendes: "Allgemeine Gesetze" sind solche, deren Auswirkungen die Programmfreiheit und damit die Wahrnehmung der dem Rundfunk zugewiesenen Funktion im öffentlichen Meinungsbildungsprozeß nicht beeinträchtigen.

"Gesetz" i. S. von Art. 5 II GG kann verstanden werden im formellen oder im materiellen Sinn. Materielles Gesetz ist jeder abstrakte und generelle Rechtssatz, formelles Gesetz jeder im Wege förmlicher Gesetzgebung zustande gekommene Willensakt der Gesetzgebungsorgane ohne Rücksicht auf seinen materiellen Charakter<sup>488)</sup>. Da grundrechtsbeschränkende Gesetze gemäß Art. 19 I, 1 GG allgemein und nicht für den Einzelfall gelten müssen, hängt die Entscheidung darüber, welcher Gesetzesbegriff in Art. 5 II GG gemeint ist, allein davon ab, ob außer auf den Inhalt auch noch auf den Urheber der Rechtsform abzustellen ist.

Soweit dies in der Literatur nur deswegen verneint wird, "weil anderenfalls die Grundrechtsträger des Art. 5 I GG bei Ausübung ihrer Grundrechte von zahlreichen Verpflichtungen freigestellt würden, die sich aus materiellen, aber nicht formellen Gesetzen ergeben"<sup>489)</sup>, liegt dem das an anderer Stelle bereits kritisierte Bestreben nach Egalisierung der Freiheiten aus Art. 5 I GG zugrunde. Dieser voluntaristischen, in ihrer Intention nicht billigungswerten Deutung steht die Ansicht gegenüber, die Möglichkeit der Grundrechtsbeschränkung auch durch Rechtsverordnung oder Satzung führe zu einer Aushöhlung der in Art. 5 I GG gewährleisteten Freiheitsrechte<sup>490)</sup>.

487) W. Schmidt AöR 91, 42 ff. (54 ff.)

488) Wolff Verwaltungsrecht I § 24 II c, e (S. 105 f.)

489) Kemper aaO S. 67

490) Reissner aaO S. 34; Wohland aaO S. 102, 103

Bei dem besonderen Interesse, das "aus rechtsstaatlichen Gründen" an der Wahrung dieser Grundrechte bestehe, sei für deren Beschränkung stets eine formelle gesetzliche Regelung erforderlich<sup>491)</sup>.

Dieser Gedankengang läßt indes unberücksichtigt, daß nicht jede beliebige Rechtsnorm den Freiheiten aus Art. 5 I GG Schranken zu ziehen vermag, sondern nach Art. 5 II GG nur der "allgemeine" Rechtssatz. Wenn aber das Allgemeinheitserfordernis bereits die notwendige Sicherung vor jeder Entleerung des Abs.1 enthält, dann verliert die Frage nach dem Urheber der schrankenziehenden Regelung an Bedeutung. Entscheidend ist allein der Inhalt der Norm.

Demgegenüber läßt sich nicht einwenden, "Gesetz" i.S. des Grundgesetzes sei grundsätzlich die "gesetzte" Norm<sup>492)</sup>. Denn was in den einzelnen Artikeln unter dem Begriff des Gesetzes zu verstehen ist, ergibt sich nicht aus dem Grundgesetz. So wird z.B. auch in Art.14 I, 2 GG, nach dem Inhalt und Schranken der Eigentumsgarantie ebenfalls durch "Gesetz" bestimmt werden, "Gesetz" nicht nur im formellen Sinn verstanden<sup>493)</sup>.

Als schrankenziehende Vorschriften i.S. des Art.5 II GG kommen nach alledem nicht nur Gesetze in formellem Sinn sondern auch Rechtsverordnungen, Satzungen und Gewohnheitsrecht in Betracht<sup>494)</sup>.

#### bb. Schrankenregelungen und Mißbrauchswahren

"Schranken" errichten alle diejenigen Normen, die den Freiheitsbereich der Programmgestaltung dadurch eingrenzen, daß sie bestimmte Sendehalte mit straf- oder zivilrechtlichen Sanktionen belegen. Hiervon zu

---

491) Löffler Presserecht II § 1 LPG RdNr.63 unter Hinweis auf vMK Art.5 Anm. IX 3a; Hamann Art.5 Anm. B 10; Reissner aaO S. 34; jeweils mit weiteren Nachweisen

492) Löffler aaO

493) BVerfGE 8, 71 ff. (79); Kimminich in BK Art.14 RdNr. 112

494) Im Ergebnis übereinstimmend Freiwald Das Recht der freien Meinungsäußerung S. 66; Koppert aaO S. 72 f.; Reisnecker aaO S.174 f.; Kemper aaO S. 67 f.

Für Art.118 WRV bereits Anschütz Art.118 Anm.4; Hellwig Die Grundrechte aaO S. 19

trennen sind die in der Literatur<sup>495)</sup> als "Mißbrauchswehren" bezeichneten Normen. Im Gegensatz zu den schrankenziehenden Vorschriften dienen sie nicht dem Schutz eines bestimmten Rechtsgutes (z. B. Ehre, Eigentum), sondern zielen ihrerseits auf den Schutz der Schrankenbestimmungen und belegen deren Mißachtung mit Sanktionen<sup>496)</sup>. Schranken und Mißbrauchswehren können, brauchen aber nicht immer in einer Rechtsvorschrift zusammen enthalten sein; sie sind voneinander unabhängig. So kann der Umfang des Rechtsgüterschutzes erweitert werden, ohnedas die Rechtsfolgenbestimmung sich notwendig ändern müßte und umgekehrt. Zu den Vorschriften, die der Programmfreiheit z. B. nur Schranken ziehen, gehören insbesondere die in den Rundfunkgesetzen, -staatsverträgen und -satzungen enthaltenen Programmrichtlinien<sup>497)</sup>. Normen, die demgegenüber nur Mißbrauchswehren enthalten, finden sich bei den rundfunkrechtlichen Bestimmungen über die Strafbarkeit von Verstößen gegen das geltende Rundfunkrecht<sup>498)</sup>. Wo derartige Spezialvorschriften dagegen fehlen oder sachlich nicht ausreichen, gelten die allgemeinen zivil- oder strafrechtlichen Grundsätze über die Verantwortlichkeit deliktischer oder strafbarer Handlungen<sup>499)</sup>.

cc. Die Ausstrahlungswirkung des Art. 5 I GG auf zivil- und strafrechtliche Schrankenbestimmungen

Schrankenregelungen greifen im Hinblick auf die besondere Bedeutung der Programmfreiheit nur dort ein, wo sie "allgemeinen" Charakter aufweisen und den Funktionszusammenhang der öffentlichen Meinungsbildung unange-  
 495) Lerche Übermaß und Verfassungsrecht S. 117; Schnur aaO S. 136

496) Vgl. Dürig in MDH Art. 2 I RdNr. 77

497) Art. 4 BR-Gesetz; § 3 HR-Gesetz; § 4 NDR-Staatsvertrag; § 2 RB-Gesetz; §§ 10, 41 SR-Gesetz; § 3 SFB-Satzung; § 2 SDR-Satzung; § 5 SWF-Staatsvertrag; Art. 5 SWF-Satzung; § 4 WDR-Gesetz; § 2 ff. ZDF-Staatsvertrag

498) Art. 19 IV BR-Gesetz; §§ 25, 20 II 1, 21 Nr. 1 Bad.-Württ. PresseG; §§ 23, 19 II 1, 20 Nr. 1-3, 5, § 21 I 3, II-IV Berliner PresseG; §§ 25 III, 20, 21 Nr. 1, 22 II Bremer PresseG; §§ 25 I, 21 Nr. 1, 22 I 3 und II-V, 25 IV Nds. PresseG; §§ 24 I, 19 II Rhld.-Pfälz. PresseG; §§ 25 I, 20 II, 21, 22 Schlesw.-Holst. PresseG

499) Kemper aaO S. 87; Bettermann JZ 64, 601 ff. (609)

tastet lassen. Die als Schranken einzelner Programmbeiträge möglicherweise in Betracht kommenden Vorschriften müssen folglich "verfassungskonform"<sup>500)</sup>, d.h. so angewandt werden, daß die Funktion des Rundfunks gewährleistet bleibt. Die Verbotsmaterie ist demnach immer im Lichte des Art. 5 I GG zu würdigen<sup>501)</sup>. Dies gilt nicht nur für die strafrechtlichen, sondern auch die zivilrechtlichen Schutzbestimmungen. Eine allgemeine Erörterung der sogenannten "Drittwirkung" von Grundrechten im Privatrechtsverkehr bedarf es insoweit deswegen nicht, weil Art. 5 II GG diese Frage für seinen Geltungsbereich bereits beantwortet hat<sup>502)</sup>.

Bei der Überprüfung des der Programmfreiheit schrankenziehenden Zivil- und Strafrechts auf seine Vereinbarkeit mit dem Funktionszusammenhang der öffentlichen Meinungsbildung wird sich in den Auswirkungen des Art. 5 I GG auf einzelne Gesetzesvorschriften in dem Maße ein Gefälle ergeben, in dem die Programmfunktion des Rundfunks es erfordert. Zum Beispiel wird im Bereich der strafrechtlichen Vorschriften zum Schutz der persönlichen Ehre die Anwendung von § 187 StGB keinerlei Bedenken begegnen, da die freie Kommunikation durch den Rundfunk nicht das Mittel der Verleumdung erfordert<sup>503)</sup>, die Verleumdung im Gegenteil sogar eine Gefahr für die öffentliche Auseinandersetzung darstellt.

Anders verhält es sich dagegen bei der Beleidigung, üblen Nachrede und politisch üblen Nachrede. §§ 185, 186, 187a StGB werden dem Demokratie-konstituierenden Gehalt des Absatzes 1 nur insoweit gerecht, als ihre Anwendung die öffentliche Meinungsbildung nicht erschwert oder unterbindet. Denn jeder straf- oder zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz gegenüber Meinungskundgaben zielt auf eine "Unterbrechung des Kommunikationsvor-

---

500) Roth-Stielow NJW 63, 1860 ff. (1861); Schwenk NJW 62, 1321 ff. (1324)

501) Ridder aaO S. 539; Schwenk aaO; Herrmann AöR 90, 286 ff. (S. 297 Anm. 55 und S. 331 Anm. 243); Heinemann NJW 63, 4 ff. (5)

502) Dies erkennt Bettermann JZ 64, 601 ff. (607)

503) Ridder aaO weist zu Recht auf Art. 44 I, 2 GG hin

ganges i. S. der Diskontinuität"<sup>504)</sup> und ist deswegen in einem auf Kommunikation angelegten sozialen Gemeinwesen restriktiv zu handhaben. Eine Äußerung kann daher nur dann als Beleidigung oder (politisch) üble Nachrede bestraft werden, wenn die mit der Freiheit des öffentlichen Meinungsprozesses implizierte Freiheit öffentlicher Kritik dadurch nicht beschnitten wird. Dies ist nur dort der Fall, wo eine Äußerung von vornherein nicht die Erörterung und Auseinandersetzung über ihren Inhalt anstrebt, sondern sich in Verbalinjurien, persönlichen Diffamierungen und böswilligen oder gehässigen Schmähungen ergeht. Soweit sie dagegen eine diskussionsfähige Sachsubstanz enthält, darf der Vortragende nicht deswegen bestraft werden, weil er einen Ton gewählt hat, der durch pointierte Schärfe oder beißende Ironie auf andere beleidigend wirkt. Kritik kann insoweit nicht unterschieden werden in solche, die "beleidigt, beschimpft, verächtlich macht oder verunglimpft"<sup>505)</sup> und solche, die in "sachlicher Form"<sup>506)</sup> geäußert wird<sup>507)</sup>. Dies gilt nicht nur für die politische Kritik, wird hier aber besonders deutlich. Ein Staatsbürger, der einem Politiker die charakterliche Eignung für ein Ministeramt bestreitet, die Glaubwürdigkeit eines Wahlredners unter Hinweis auf seine politische Vergangenheit bezweifelt oder einem Geistlichen angesichts seines Privatlebens die Berechtigung abspricht, anderen moralische Tugend zu lehren, der wird meist den Betroffenen auch dann kränken, wenn er sich vorsichtig ausdrückt. Er hat sich deswegen aber noch lange nicht strafbar gemacht, selbst dann nicht, wenn er seiner Auffassung durch eine scharfe Wortwahl Nachdruck verliehen hat. Denn unter einer Verfassung, welche die Vielfalt der Meinungen und die Fruchtbarkeit des Widerspruchs zu den Konstitutionsprinzipien des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses zählt, hat niemand einen Anspruch darauf, vom "Säurebad" der Kritik, das "die Aura und das Prestige von Personen und die respekttheischende Autorität des Staates, seiner Organe und Symbole zwangs-

---

504) Scholler aaO S. 351

505) BGHSt 19, 311 ff. (317) (1483)

506) BGHSt 16, 338 ff. (340)

507) Arndt NJW 64, 1312 f.; Copić aaO S. 250

läufig zersetzt"<sup>508)</sup>, verschont zu bleiben.

Eine Differenzierung zwischen zulässig "harter", "scharfer" und unzulässig "entgleisender", "herabsetzender", "kränkender", "ins Lächerliche ziehender" oder "offenkundig unberechtigter" Polemik<sup>509)</sup> verbietet sich außerdem bereits aus normativ-rechtsstaatlichen Gründen. Denn mangels objektiver Vollzugsmaßstäbe wird sie immer von den politischen Wertvorstellungen des judizierenden Richters abhängen und daher als Unsicherheitsfaktor eine Gefahr für die Freiheit des öffentlichen Meinungsprozesses sein. Kritik kann im Rundfunk folglich nur dort ausgeschlossen sein, wo ihr Objekt der öffentlichen Auseinandersetzung entzogen ist. Denn die im qualitativ-konstitutionellen Sinn<sup>510)</sup> öffentliche Meinungsbildung setzt sachliche Öffentlichkeit des Meinungsgegenstandes i. S. des Offenbarseins, der faktischen Zugänglichkeit, voraus<sup>511)</sup> und gewährt keinen Rechtfertigungsgrund gegenüber dem Eindringen in die der Öffentlichkeit vorenthaltene Privatsphäre der Bürger. Auch entfaltet sie diesen gegenüber nicht jene normative Wirkung, die ihr gegenüber dem Staat als Gebot größtmöglicher Offenlegung interner Vorgänge zukommt<sup>512)</sup>. Wohl aber schränkt sie das Recht auf Achtung der Privatsphäre insoweit ein, als sie niemandem einen Anspruch darauf gewährt, daß bekannt gewordene Ereignisse mit Rücksicht auf ihren privaten Bezug nicht weiter "veröffentlicht" werden.

Bei der im Einzelfall nicht immer leicht zu ziehenden Grenze zwischen dem Bereich des (nicht staatlich) Öffentlichen und dem des Privaten kann die Stellung der betroffenen Person in der Öffentlichkeit ein wertvolles Indiz sein. Denn je bedeutender diese Position ist, desto mehr verringert sich ihre der Öffentlichkeit vorenthaltene Privatsphäre. Zwar sind Vorgänge,

---

508) Copić aaO S. 253

509) Vgl. Anm. 505, 506

510) Vgl. Seite 20

511) Vgl. Scheuner VVDStRL 22, 1 ff. (31); Smend zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit Gedächtnisschrift für Jellinek S.11 ff.(14)

512) Vgl. Seite 29 f., 108

die sich auf ihre private Lebensführung beziehen, nicht schon deswegen möglicher Gegenstand öffentlicher Erörterungen, weil sie eine im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehende Person betreffen. Sie sind aber dann öffentlich und damit möglicher Gegenstand normativ-struktureller Meinungsbildung, wenn sie der Öffentlichkeit zugänglich geworden sind, die Allgemeinheit von ihr mithin Kenntnis nehmen und sie diskutieren kann. Angelegenheiten, die in diesem Sinne offenbart sind, verdienen keinen Geheimnisschutz.

Diese Grundsätze gelten nicht nur für Politiker, höhere Beamte, Künstler oder sonstige Personen des öffentlichen Lebens, sondern ebenso für jeden anderen Bürger. Eine Differenzierung nach absoluten und relativen Personen der Zeitgeschichte<sup>513)</sup> ist daher entbehrlich. Auch spielt es keine Rolle, ob jemand bislang in der Öffentlichkeit bekannt war<sup>514)</sup> oder nicht. Denn niemand ist "mehr, aber auch niemand weniger als relativ eine Person der Zeitgeschichte"<sup>515)</sup>. Damit erübrigen sich gleichzeitig aber auch jene mannigfachen Unterscheidungen, die von der "Intim- und Geheimsphäre, dem Eigenbezirk über die Privatöffentlichkeit und Gemeinsphäre zum Bereich des öffentlichen Daseins, zur Teilöffentlichkeit des Staates und schließlich zur publizistisch hergestellten Öffentlichkeit führen"<sup>516)</sup>. Derartigen Differenzierungen kommt keinerlei normative Relevanz, sondern nur die deskriptive Bedeutung zu, den Grad des von der Öffentlichkeit einer bestimmten Person entgegengebrachten Interesses zu beschreiben. Das Leben des Herrn Müller ist für die Allgemeinheit eben nicht so interessant wie das des Staatsministers X oder das des Gauners Y. Dieser Umstand rechtfertigt es jedoch nicht, normative Konsequenzen daran zu knüpfen und das Mitteilungsinteresse im Einzelfall auf seine Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Eine Meinungsäußerung oder Berichterstattung braucht sich nicht durch ein

---

513) Neumann-Duesberg JZ 60, 114 ff.

514) BGHZ NJW 66, 2353 ff. (2355)

515) Arndt NJW 67, 1845 ff. (1846)

516) Scholler aaO S. 93 f.; vgl. auch die Differenzierungen von Hubmann, Das Persönlichkeitsrecht (1967), S.268 ff.; Siebert NJW 63, 1953 ff.

"echtes"<sup>517)</sup> oder "ernstliches"<sup>518)</sup> Informationsinteresse zu rechtfertigen. Sie sind bereits von Verfassungs wegen gerechtfertigt. Umgekehrt liegen "Berichte und Kommentare, denen es auf Skandal und Sensation ankommt"<sup>519)</sup>, keineswegs "von vornherein"<sup>520)</sup> außerhalb des verfassungsmäßig geschützten Grundrechtsbereichs. Jede Berufung auf das "Wesen"<sup>521)</sup> des Grundrechts, das verkannt werde, "wenn ihm die von einer Verantwortung entbundene Freiheit entnommen wird, Klatsch zu verbreiten und die Berichterstattung auf Kosten der Ehre anderer zugkräftig zu machen"<sup>522)</sup>, entfernt sich vom Inhalt des Grundrechts und droht den öffentlichen Meinungsbildungsprozeß einer "Zensur" zu unterwerfen. Sie versucht in "moralisierender Betrachtungsweise"<sup>523)</sup> zwischen zuverlässiger, verantwortungsbewußter, seriöser, guter und unzuverlässiger, von Verantwortung entbundener, unseriöser sowie schlechter Publizistik zu differenzieren<sup>524)</sup> und ist von Arndt<sup>525)</sup> deswegen zu Recht als "verfassungswidriger Schritt zum Weltanschauungsstaat" und als "Demontage der Verfassung" bezeichnet worden. Es kann dem Bundesgerichtshof<sup>526)</sup> daher auch nicht gefolgt werden, wenn er einen Bericht, wonach ein Staatsminister in einen Sittenskanal verstrickt sein woll, nur dann für zulässig hält, wenn sich der Berichterstatte bei seiner Veröffentlichung "von der Sorge um die Besetzung wichtiger öffentlicher Ämter mit Personen von einwandfreier Lebensführung hätte leiten lassen... oder etwa auch von der anderen Sorge, ob eine Strafs-  
517) BGHZ NJW 65, 2148 ff. (2149); dazu kritisch Arndt NJW 67, 1845 ff. (1846)

518) BGHZ NJW 64, 1471 ff. (1472)

519) BGHSt NJW 63, 665 ff. (667)

520) wie Anm. 519

521) BGHZ 39, 124ff. (128)

522) wie Anm. 521

523) Mallmann JZ 66, 625 ff. (632)

524) dazu Mallmann aaO; Knies aaO S. 222 f.

525) NJW 63, 193 f.

526) BGHSt 18, 182 ff. (186)

verfolgungsbehörde entgegen dem Legalitätsgrundsatz dem dringenden Verdacht einer strafbaren Handlung nicht nachgegangen sei, weil als Täter eine im öffentlichen Leben stehende Person in Betracht kam, oder wenn es ihm darum gegangen wäre, über eine (bevorstehende) Regierungskrise zu berichten". Denn die Garantie der freien öffentlichen Auseinandersetzung verbietet jedes staatliche Verdikt über die Berechtigung einer Verbreitung in der Öffentlichkeit bekannt gewordener Vorgänge.

Hieran gemessen wirkt der herausragende Schutz von Persönlichkeiten, die "im politischen Leben des Volkes" stehen (§§ 187a, 90b StGB) als Anachronismus. In Orientierung an Weimarer Verhältnisse wurden hier ähnlich wie in § 90 (= § 97a.F.) StGB "undemokratische Privilegien"<sup>527)</sup> fixiert. Sie beruhen auf der Vorstellung, daß politische Auseinandersetzungen die "Freiheit des politischen Handelns" der genannten Personen gefährden könnte. Aus diesem Grunde sei "ihr öffentliches Wirken vor unsachlichen Beeinträchtigungen zu schützen und ... einer erhöhten Gefährdung ... (ihrer) Ehre ... Rechnung zu tragen"<sup>528)</sup>.

Entgegen der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts<sup>529)</sup>, das hierin keinen Verstoß gegen Art. 3 I GG erblickt, erscheint es als eine unzulässige Beschränkung der Freiheit zu politischer Kritik, aus der besonderen Stellung eines Verletzten im politischen Leben strafschärfende Konsequenzen abzuleiten<sup>530)</sup>.

Hinsichtlich der Ausstrahlungswirkung des Art. 5 I GG auf das Zivilrecht gelten im wesentlichen die vorstehenden Erörterungen entsprechend. Auch hier müssen z.B. die Vorschriften über unerlaubte Handlungen<sup>531)</sup> oder

---

527) Copić aaO S. 249 f.

528) BVerfGE 4, 352 ff. (356)

529) BVerfGE 4, 352 ff. (355 ff.)

530) Auch Schwenk NJW 62, 1321 ff. (1323) hält § 187a StGB für verfassungswidrig

531) Vgl. dazu z.B. Schwenk NJW 62, 1321 ff.; BGHZ 45, 286 ff. m. Anm. v. Kübler JZ 67, 177 ff. u. Uhlitz NJW 66, 2097 ff.

den unerlaubten Wettbewerb<sup>532)</sup> so ausgelegt werden, daß die Freiheit der öffentlichen Auseinandersetzung gewährleistet bleibt. Weder das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb noch das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützen vor scharfer Kritik in der Öffentlichkeit. Eine Meinungsäußerung ist daher nicht schon deswegen rechtswidrig, weil sie eine Person oder fremdes Geschäftsgebaren kritisiert und dem Kredit, Erwerb oder Fortkommen des Betroffenen abträglich ist.

Diesem durch Art. 5 GG gebotenen Grundsatz blieb die Anerkennung der zivilgerichtlichen Rechtsprechung bislang allerdings weitgehend versagt. In Fortführung der vom Bundesgerichtshof in seiner Constanze I-Entscheidung<sup>533)</sup> begründeten Auffassung, wonach "gewerbestörende Werturteile..., die den Boden der sachlichen Kritik verlassen, ... nur dann der Widerrechtlichkeit entkleidet (sind), wenn sie nach Inhalt, Form und Begleitumständen zur Wahrnehmung rechtlich gebilligter Interessen objektiv erforderlich sind", wurde die Äußerung negativer, geschäftsschädigender Meinungen grundsätzlich für rechtswidrig und nur unter besonderen Umständen für gerechtfertigt erklärt<sup>534)</sup>. Erst im Höllenfeuer-Urteil<sup>535)</sup> rückte der Bundesgerichtshof ausdrücklich von der Constanze-Entscheidung ab und stellte fest, daß das Zivilrecht "dem Betroffenen nicht gegenüber jeder unangemessen scharfen Meinungsäußerung Schutz gewährt"<sup>536)</sup>. Allerdings geht das Urteil unter Berufung auf das Lüth-Urteil<sup>537)</sup> und den Schmidt-Spiegel-Beschluß<sup>538)</sup> des Bundesverfassungsgerichts davon aus, daß es sich "um einen Beitrag zum geistigen Meinungskampf in einer die Öffentlichkeit wesentlich berührenden Frage durch einen dazu Legitimierten"<sup>539)</sup> handeln

532) Dazu insbesondere Kübler Wirtschaftsordnung und Meinungsfreiheit S. 17 ff.; Lerche Werbung und Verfassung S. 14 ff.; Fritze NJW 68, 2358 ff.

533) BGHZ 3, 270 ff.

534) Vgl. z. B. OLG Stuttgart NJW 64, 48 ff.

535) BGHZ 45, 296 ff.

536) aaO S. 308

537) BVerfGE 7, 198 ff.

538) BVerfGE 12, 113 ff.

539) Wie Anm. 538

müsse. Diese Einschränkung auf "wesentliche Fragen" und das Erfordernis einer Legitimation lassen jedoch den Durchbruch zur Anerkennung der "konstituierenden Bedeutung" der Grundrechte aus Art. 5 I GG auf halbem Wege zum Stillstand kommen. Denn die Beteiligung an der öffentlichen Auseinandersetzung setzt weder die Behandlung besonderer Themen noch eine Legitimation des sich Äußernden voraus<sup>540</sup>). Nach Art. 5 I GG hat vielmehr "jeder" das Recht, seine Meinung zu allen Fragen zu äußern. Die Freiheit der Meinungsäußerung im Rundfunk sowie die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk sind inhaltlich nicht auf die Öffentlichkeit wesentlich interessierende Angelegenheiten beschränkt. Ein Schadensersatzanspruch ist dem Betroffenen daher nur dann zuzubilligen, wenn die schädigende Behauptung in Kenntnis ihrer Unrichtigkeit oder bewußt fahrlässig aufgestellt worden ist<sup>541</sup>). Der rechtliche Schutz versagt dagegen, wenn es sich bei der Meinungsäußerung lediglich um eine scharfe, in ihrer Art beißende Kritik handelt.

Dasselbe gilt für den Schadensersatzanspruch bei Persönlichkeitsverletzungen. Er kann z.B. nicht darauf geschützt werden, daß der Betroffene gegen seinen Willen in der Öffentlichkeit fotografiert und im Fernsehen gezeigt wurde<sup>542</sup>). Denn niemand hat ein Recht, die Verbreitung öffentlich bekannter Vorgänge zu verhindern. Anders, wenn die Bilder heimlich innerhalb der vier Wände des Betroffenen aufgenommen wurden.

#### b. Die Bestimmungen zum Schutz der Jugend und das Recht der persönlichen Ehre

Außer den Vorschriften der "allgemeinen Gesetze" nennt Art. 5 II GG noch die "Bestimmungen zum Schutze der Jugend" und das "Recht der persönlichen Ehre" als zulässige Schranken der Grundrechte aus Art. 5 I GG.

540) Vgl. Ridder Anm. JZ 61, 537 ff. (538)

541) Vgl. die in NJW 66, 1207 ff. referierte und auszugsweise übersetzte Entscheidung des US-Supreme Court v. 9.3.1964; Arndt NJW 64, 1312 f. (1313)

542) Dazu BGHZ NJW 66, 2352 ff. mit kritischer Anmerkung von Arndt NJW 67, 1845 ff.

Vorschriften zum Schutz der Jugend enthalten in erster Linie das Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften i. d. F. vom 29.4.1961<sup>543)</sup> und das Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit i. d. F. vom 27.7.1957<sup>544)</sup>. Bestimmungen zum Schutz der persönlichen Ehre finden sich insbesondere in den §§ 185 ff. StGB und §§ 823 ff. BGB.

Da Beleidigungsdelikte typischerweise Kommunikationsdelikte sind<sup>545)</sup>, und auch die Jugendschutzbestimmungen die Freiheit von Presse und Rundfunk einschneidend berühren, taucht die Frage auf, ob Art. 5 II GG insoweit nicht Ausnahmen von dem Allgemeinheitserfordernis für schrankenziehende Gesetze normiert und zum Schutz zweier ausdrücklich genannter Rechtsgüter "Sondergesetze" für zulässig erklärt hat.

Dies wird in der Literatur<sup>546)</sup> unter Hinweis darauf bejaht, daß man sonst davon ausgehen müsse, "daß der Verfassungsgesetzgeber sich in der gleichen Vorschrift wiederholen wollte". Dies dürfe man jedoch kaum annehmen.

Nach dem Grundsatz, daß nicht sein kann, was nicht sein darf, wird hier aus Gründen der Loyalität gegenüber dem Parlamentarischen Rat ein Ergebnis postuliert, das sachlich keineswegs zwingend ist. Geht man vielmehr in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht<sup>547)</sup> davon aus, daß die Vorschriften zum Schutz der persönlichen Ehre auch unter die allgemeinen Gesetze fallen, so können sie kaum noch als Spezialgesetze qualifiziert werden. Sie müssen dann vielmehr im Lichte der Bedeutung des Abs. 1 gesehen und so interpretiert werden, daß der besondere Wertgehalt der in ihm gewährleisteten Freiheiten "auf jeden Fall gewahrt bleibt"<sup>548)</sup>. Lehnt man die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts dagegen ab, und nimmt man

---

543) BGBI I S. 497

544) BGBI I S. 1058

545) Ridder Anmerkung JZ 61, 539

546) Schwenk NJW 62, 1321 ff. (1322); Copié aaO S. 227; Bettermann aaO S. 608

547) BVerfGE 7, 198 ff. (211 ff.); 12, 113 ff. (124 ff.)

548) BVerfGE 7, 198 ff. (208)

die ehrschützenden Bestimmungen aus den allgemeinen Gesetzen heraus, so wäre es angesichts der restringierenden Wirkung des Ehrenschatzes auf den freien Kommunikationsprozeß vom Standpunkt einer die "konstituierenden Bedeutung" der Meinungsfreiheit berücksichtigenden Auffassung aus "nicht folgerichtig, die sachliche Reichweite gerade dieses Grundrechts je-der Relativierung durch einfaches Gesetz (und damit zwangsläufig durch die Rechtsprechung der die Gesetze auslegenden Gerichte) zu überlassen"<sup>549)</sup>. Folglich müssen die Vorschriften zum Schutz der persönlichen Ehre auch als "Sonder"-Gesetze so interpretiert werden, daß der besondere Wertgehalt dieses Rechts, der in der freiheitlichen Demokratie zu einer grundsätzlichen Vermutung für die Freiheit der Rede in allen Bereichen, namentlich aber im öffentlichen Leben, führen muß, auf jeden Fall gewahrt bleibt"<sup>550)</sup>. Damit entfällt aber das die Annahme von "Sonderrecht" rechtfertigende spezifische Merkmal der Sonderbelastung.

Dasselbe gilt für die Bestimmungen zum Schutze der Jugend. Auch sie sind so auszulegen, daß der besondere Wertgehalt des Art. 5 I GG gewährleistet bleibt<sup>551)</sup>.

Unterfallen somit die Ehrenschatz- und Jugendschatzvorschriften den spezifisch auf das in dem 1. Halbsatz enthaltene Allgemeinheitserfordernis für schrankenziehende Gesetze bezogenen Grundsätzen, so können sie sinnvollerweise nur als eine exemplikative Aufzählung der "allgemeinen Gesetze" verstanden werden. Sie scheiden somit auch als Orientierungshilfen für eine am "Erforderlichkeitsprinzip"(!) gemessene Auslegung von Schrankenbestimmungen<sup>552)</sup> aus.

Demgegenüber vertritt allerdings namentlich Bettermann<sup>553)</sup> die Auffassung, nicht die besonders aufgeführten Ehren- und Jugendschatzbestimmun-

---

549) BVerfG aaO

550) BVerfG aaO; Herzog MDH Art. 5 RdNr. 280

551) Herzog aaO RdNr. 271

552) Vgl. Herzog aaO RdNr. 260 ff., 267

553) JZ 64, 601 ff. (680 f.)

gen seien wie die "allgemeinen Gesetze" zu interpretieren, sondern umgekehrt sei die Auslegung der "allgemeinen Gesetze" an den besonderen Schranken des Ehren- und Jugendschutzes zu orientieren. Da es sich hier um typisches von der Verfassung ausdrücklich sanktioniertes Sonderrecht gegenüber den Freiheiten aus Art. 5 I GG handle, könne auch aus dem Vorbehalt der "allgemeinen Gesetze" kein Schluß auf die Unzulässigkeit spezieller Gesetze zur Einschränkung der Grundrechte des Art. 5 I GG gezogen werden. Der Vorbehalt verbiete daher nur Sonderregeln zugunsten der Grundrechtsträger aus Abs. 1, nicht aber auch solche zu ihren Lasten, d.h. "nur eine begünstigende, keine beschwerende Sonderbehandlung"<sup>554</sup>). Diese Ansicht ist deswegen abzulehnen, weil nach ihr der für die öffentliche Meinungsbildung konstitutive Freiheitsbereich des Abs. 1 durch gezielte Sonderregelungen so eingeschränkt werden kann, daß diese Verfassungsbestimmung ihren Sinn verliert.

## 2. Die rundfunkrechtlichen Programmrichtlinien als "allgemeine Gesetze" i. S. von Art. 5 II GG

Ob die rundfunkrechtlichen Vorschriften über die Programmgestaltung "allgemeine Gesetze" sind, könnte zweifelhaft sein. Denn ebenso wie die Pressegesetze als Musterbeispiel für die Existenz von "Spezialgesetzen" angesehen werden, weil sie die besonderen Rechtsverhältnisse dieses Publikationsorgans "regeln"<sup>555</sup>), könnte dies entsprechend auch von den rundfunkrechtlichen Normen behauptet werden. Gesetze sind jedoch nicht schon dann unzulässige Sondernormen, wenn sie einen Freiheitsbereich des Art. 5 I GG "regeln". Es kommt vielmehr zunächst darauf an, ob diese Regelungen die Freiheit überhaupt einschränken. Ist dies der Fall, so ist weiterhin zu fragen, ob die schrankenziehende Bestimmung dem Allgemeinerfordernis entspricht. Erst wenn dies nach eingehender Prüfung zu verneinen ist, liegt eine unzulässige Spezialnorm vor.

---

554) aaO S. 609

555) Kemper aaO S. 87; Bettermann JZ 64, 601 ff. (609)

Mit Bezug auf die Pressegesetze wird weiterhin behauptet<sup>556)</sup>, es sei weder möglich noch nötig, sie unter den Begriff der "allgemeinen Gesetze" zu subsumieren, da sie lediglich die sich aus den "allgemeinen Gesetzen" ergebenden Rechte und Pflichten des Einzelnen speziell für die Presse wiederholen, konkretisierten oder spezifizierten.

Eine derartige Argumentation, die sich ohne weiteres auf die rundfunkrechtlichen Bestimmungen übertragen ließe, ist vom Boden der die "allgemeinen Gesetze" am Gleichheitssatz orientierenden Interpretation aus zwar konsequent, gerade aus diesem Grunde aber auch abzulehnen<sup>557)</sup>. Sie verkennt zudem die Notwendigkeit, jede schrankenziehende Norm einzeln auf ihre Vereinbarkeit mit dem Allgemeinheitserfordernis hin zu überprüfen. Denn allein der Umstand, daß ein "allgemeines Gesetz" auf die besonderen Verhältnisse der Presse oder des Rundfunks angewandt wird, bedeutet nicht, daß das vormals "allgemeine" Gesetz auch nach der Transformation noch ein "allgemeines" Gesetz geblieben und nicht ein verfassungswidriges "Sondergesetz" geworden sein könnte. Vor allen Dingen muß aber feststehen, daß das "allgemeine" Gesetz sein Attribut überhaupt zu Recht geführt hat. Mit der Feststellung, eine Norm konkretisiere oder spezifiziere nur einen bestehenden, allgemeinen Grundsatz, ist daher für die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung noch nichts gewonnen. Ob und inwieweit die rundfunkrechtlichen Vorschriften danach verfassungsmäßig sind, wird im einzelnen noch zu untersuchen sein<sup>558)</sup>.

### 3. Das Recht "Dritter" im Rundfunk zu Wort zu kommen

#### a. Das Verlautbarungsrecht des Staates

Eine für alle Rundfunkanstalten mit Ausnahme des Senders Freies Berlin geltende Regelung besteht darin, der jeweiligen Landesregierung für amtli-

---

556) Kemper aaO S. 88

557) Vgl. Seite 84 ff.

558) Seite 121 ff.

che Mitteilungen (angemessene) Sendezeit zur Verfügung zu stellen<sup>559)</sup>.

Der Bundesregierung wird ein derartiges Verlautbarungsrecht dagegen nur in den entsprechenden Vorschriften für den NDR, WDR, SDR, SWF und das ZDF<sup>560)</sup> ausdrücklich eingeräumt. Inhalt und Umfang dieses Rechtes werden allerdings nicht näher umschrieben. Den einzelnen Vorschriften läßt sich nur soviel entnehmen, daß sie vorwiegend die Bekanntgabe von "Gesetzen, Verordnungen und anderen wichtigen, im öffentlichen Interesse gelegenen Mitteilungen"<sup>561)</sup>, insbesondere im "Fall des Zustandes der äußeren oder inneren Gefahr oder des Katastrophenzustandes"<sup>562)</sup> ermöglichen sollen.

Diese auf die Verlautbarung "wichtiger" Angelegenheiten beschränkte Regelung ist in § 6 Abs.1 SWF-Staatsvertrag<sup>563)</sup> dahin erweitert worden, daß den Landesregierungen ganz allgemein die Gelegenheit zu geben ist, "ihre Auffassung in zweckentsprechenden Sendezeiten ... angemessen zu vertreten". Die weit gehaltene Formulierung läßt angesichts einer fehlenden, dem § 5 ZDF-Staatsvertrag etwa entsprechenden Beschränkung der Äußerungsbefugnis auf die Wahrnehmung von "regierungsamtlichen Aufgaben" den Verdacht aufkommen, daß hier dem Staat gewissermaßen als "hypostasierter Herrschaftsperson"<sup>564)</sup> dieselben Rechte zuerkannt werden sollten, die dem Bürger zustehen. Diese, im übrigen auch mit der Auffassung der Bundesregierung<sup>565)</sup> übereinstimmende Vorstellung läßt indes unberücksichtigt,

559) Art. 4 II Nr. 3 BR-Gesetz; § 3 Nr. 5 HR-Gesetz; § 6 NDR-Staatsvertrag; § 3 I SR-Gesetz; § 6 II SWF-Staatsvertrag und Art. 5 IV b SWF-Satzung; § 2 IV Nr. 8 SDR-Satzung; § 6 WDR-Gesetz; § 5 ZDF-Staatsvertrag

560) Siehe Anm. 559

561) Art. 4 II Nr. 3 BR-Gesetz; § 2 IV RB-Gesetz; § 3 I SR-Gesetz; § 6 II SWF-Staatsvertrag und Art. 5 IV b SWF-Satzung; § 3 Nr. 5 HR-Gesetz

562) § 3 II SR-Gesetz

563) Übereinstimmend Art. 5 IV b SWF-Satzung

564) Lenz JZ 63, 338 ff. (342)

565) Vgl. ZV+ZV Nr. 51/52 v. 20.12.1966 S. 2631 u. FAZ v. 14.3.1968; weiterhin die Stellungnahme der Bundesregierung zu einem Interview des DLF v. 28.8.1966, ZV+ZV Nr. 51/52 v. 20.12.1966 S. 2631 sowie die Stellungnahme von Ahlers in ZV+ZV Nr. 20 v. 17.5.1968 S. 859

daß ein dem "Prinzip der Nichtidentifikation"<sup>566)</sup> unterworfenen Staat sich in keinem Fall auf das "Jedermannsrecht" der freien Meinungsäußerung berufen darf<sup>567)</sup>. Das bedeutet nicht, daß z.B. die Regierungen sich zu Fragen ihres politischen Verhaltens keine durchdachte Auffassung bilden und sie in "Regierungserklärungen" auch durch den Rundfunk verbreiten dürften. Diesbezügliche Äußerungen sind jedoch keine Meinungsäußerungen i. S. des Art. 5 I GG sondern auf verfassungsmäßigen Kompetenzen und Pflichten fußende "Organwalterakte"<sup>568)</sup>. Sie finden ihre Rechtfertigung nicht in einem Grundrecht, sondern in der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsordnung sowie dem demokratischen Gebot, die Öffentlichkeit durch Informationen in den Stand zu setzen, sich über die Tätigkeit der Regierung eine Meinung bilden zu können. Denn solange Demokratie nicht zur "Demokratizität"<sup>569)</sup> denaturiert wird, in der die Regierung "nahe am Volk" bleiben "darf" (!)<sup>570)</sup>, solange muß die Regierung die informative Voraussetzung dafür schaffen, daß die öffentliche Meinung ihre Kontrollfunktion<sup>571)</sup> auch ausüben kann. Diese Informationspflicht kann nicht deswegen wieder eingeschränkt werden, weil die Regierung damit die Möglichkeit erhält, meinungsbeeinflussend zu wirken. Zwar entspricht der "propagandistische Mehrwert" einer Stellungnahme der Regierung in einer weitgehend noch obrigkeitstgläubigen Gesellschaft der demokratischen Stufenfolge von der freien Meinungs- und Willensbildung des Volkes zur kompetenzförmigen Organwillensbildung innerhalb der institutionalisierten Staatlichkeit<sup>572)</sup>. Dieser werbende Effekt einer re-

566) Krüger Allgemeine Staatslehre S. 178 ff.

567) Vgl. Arndt Die öffentliche Meinung aaO S. 16; Krüger aaO S. 179; ders. in der mdl. Verhandlung v. 28.11.1960 über den Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht, Tonband-Wortprotokoll abgedruckt bei Zehner Der Fernsehstreit Bd. 2, S. 64 ff. (105); Lenz aaO S. 341 ff.; Ridder Das Recht auf Information aaO S. 30; Sänger Die Funktion amtlicher Pressestellen S. 125

568) Lenz aaO S. 342

569) Leisner Öffentlichkeitsarbeit S. 86

570) Leisner aaO S. 85

571) Vgl. Seite 19, 29 f.

572) Dazu Lenz aaO

gierungsamtlichen Darstellung muß jedoch als Folge des Unterrichtsgebots in Kauf genommen werden, weil das Postulat einer politisch nicht "verfärbten", "objektiven" und "sachlichen" Information<sup>573)</sup> illusionär ist<sup>574)</sup>. Die mit der gebotenen Information einhergehende "Sympathie" - oder "Vertrauenswerbung"<sup>575)</sup> der Regierung kann in einer demokratischen verfaßten Gesellschaft nur durch die "nicht organisierte Letztinstanz der Demokratie"<sup>576)</sup>, den öffentlichen Meinungsbildungsprozeß, ihrer einul-lenden Wirkung beraubt werden, welche die vom Volke ausgehende Gewalt in "Akklamation"<sup>577)</sup>, "konkreter Selbstdisziplin"<sup>578)</sup> und "allgemeiner Loyalität"<sup>579)</sup> erstickt. Die Zulässigkeitsgrenze schleichender Regie-rungswerbung ist allerdings dort erreicht, wo Ziel der Verlautbarung nicht mehr die Information oder Rechenschaftslegung über die vergangene oder zukünftige Regierungstätigkeit ist, sondern der "propagandistische Schleier" zugunsten offener Überredung und Wahlwerbung durchstoßen wird, d.h.wo die "Staatspflege" als "Parteipflege"<sup>580)</sup> entlarvt werden kann. Soweit hier im Einzelfall eine Grenzziehung allerdings nicht möglich ist, muß das In-teresse an der "Staatspflege" hinter dem Interesse an einem staatsfreien Meinungsbildungsprozeß zurücktreten.

Von diesem Hintergrund aus ergibt sich für die Verlautbarungsbefugnis durch den Rundfunk folgendes:

Da sich der Rundfunk gemäß seiner Aufgabe nicht auf reine Unterhaltungs-

---

573) Sänger aaO S. 121 ff. (123, 125)

574) Vgl. Krüger Allgemeine Staatslehre S. 218

575) Sänger aaO S. 132

576) Schindler Über die Bildung des Staatswillens in der Demokratie (1921) S. 63, 64

577) C. Schmitt Verfassungslehre S. 246

578) Leisner aaO S. 85

579) Leisner aaO

580) Vgl. dazu Krüger Allgemeine Staatslehre S.218; zu weitgehend daher H. Huber Gutachten S. 70 ff. (73 ff.), der eine "Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit" der Exekutive (Regierung und Verwaltung) durch den Rundfunk in gewissem Umfang für zulässig hält

sendungen beschränken darf, sondern auch Programmbeiträge ausstrahlen muß, die sachliche Bereiche der Regierungspolitik berühren, gebietet es die Verpflichtung der Neutralität gegenüber dem Staat, die Regierung von der Möglichkeit, die Öffentlichkeit durch den Rundfunk zu informieren, nicht auszuschließen<sup>581)</sup>. Macht die Regierung von dieser Möglichkeit Gebrauch, so liegt darin keine unzulässige Einflußnahme auf den Rundfunk. Die Verlautbarungsbefugnis bezieht sich jedoch nur auf solche Erklärungen, die über die Regierungstätigkeit berichten oder Rechenschaft ablegen sollen, nicht auch auf Wahlwerbung. Damit eine allzu häufige Inanspruchnahme des Verlautbarungsrechts den Rundfunk nicht zu einem Instrument des Staates werden läßt, muß dieses Recht außerdem restriktiv ausgelegt und auf Mitteilungen, Erklärungen oder Ansprachen beschränkt werden, die aus besonderem Anlaß speziell (auch) das Rundfunkpublikum erreichen sollen (z. B. besondere Regierungserklärungen oder -mitteilungen, "Berichte zur Lage der Nation", Ansprachen zu bestimmten Ereignissen oder notwendig gewordene Gegendarstellungen). Mit dieser Maßgabe sind die angeführten programmrechtlichen Bestimmungen verfassungsmäßig.

Das Verlautbarungsrecht steht außer der jeweiligen Landesregierung auch der Bundesregierung zu. Dies gilt selbst dort, wo die einschlägigen Bestimmungen das Verlautbarungsrecht ausdrücklich nur der Landesregierung zuerkennen. Denn die dem Verlautbarungsrecht zugrunde liegende Informationspflicht ist nicht auf die Landesregierung beschränkt.

#### b. Das Recht auf Gegendarstellung

Wesentlich unterschiedlicher als das Verlautbarungsrecht des Staates ist das nunmehr für alle Rundfunkanstalten in den entsprechenden Rundfunkgesetzen, -staatsverträgen, -satzungen oder Landespressegesetzen<sup>582)</sup> aus-

581) Für das Verlautbarungsrecht ausdrücklich Mallmann Gutachten aaO S. 260 und JZ 63, 350 ff. (352 ff.); Spanner Gutachten I aaO S. 382; Reinelt aaO S. 113 ff.; H. Huber Gutachten S. 70 ff.

582) Die Vorschriften der Landespressegesetze werden in diesem Zusammenhang oft übersehen, vgl. z. B. Baumgarten Die rechtliche Stellung der bei den öffentlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten Beschäftigten, jur. Diss. Würzburg 1967 S. 80 ff., 88 f.

drücklich normierte Recht der Gegendarstellung ausgestaltet<sup>583)</sup>. Während der Hessische Rundfunk<sup>584)</sup>, der Südwestfunk<sup>585)</sup> und der Westdeutsche Rundfunk<sup>586)</sup> einen Berichtigungsanspruch nur gegenüber der Verbreitung "unwahrer"<sup>587)</sup>, "wahrheitswidriger"<sup>588)</sup> und "unrichtiger"<sup>589)</sup> Tatsachen oder Nachrichten kennen, setzt dieser Anspruch bei den übrigen Rundfunkanstalten lediglich voraus, daß jemand angegriffen wurde<sup>590)</sup> oder von einer Tatsachenbehauptung "betroffen"<sup>591)</sup> ist.

Auch die Frage der Anspruchsberechtigung ist uneinheitlich geregelt. Bei den meisten Anstalten steht das Gegendarstellungsrecht demjenigen zu, der von der Veröffentlichung betroffen ist<sup>592)</sup>, beim Süddeutschen Rundfunk dagegen nur "Organisationen" und "Persönlichkeiten oder Amtsstellen der öffentlichen Behörden und der Staatsregierung"<sup>593)</sup>. Dies erklärt sich daraus, daß die Satzung das "Recht zur Kritik an Ungerechtigkeiten, Mißständen

583) Folgende Vorschriften kommen in Betracht:

BR: Art. 17 BR-Gesetz

HR: § 3 Nr. 8, 9 HR-Gesetz i. V. m. § 10 Hess. PresseG

NDR: § 11 VI Hamb. PresseG; §§ 25, 11 Schlesw.-Holst. PresseG;  
§§ 25, 11 Nds. PresseG

RB: § 2 VIII RB-Gesetz; §§ 25, 11 Bremer PresseG

SR: § 2 SR-Gesetz i. V. m. § 11 Saarl. PresseG

SFB: § 10 Berliner PresseG

SWF: § 7 SWF-Staatsvertrag u. Art. 6 SWF-Satzung; §§ 24, 11 Rhld.-  
Pfälz. PresseG

SDR: § 2 IV Nr. 8 SDR-Satzung

WDR: § 3 II WDR-Satzung; §§ 26, 11 Nordrh.-Westf. PresseG

ZDF: § 4 ZDF-Staatsvertrag

584) § 3 Nr. 9 HR-Gesetz

585) § 7 I SWF-Staatsvertrag u. Art. 6 II SWF-Satzung

586) § 3 II WDR-Satzung gegenüber §§ 26, 11 Nrdh.-Westf. PresseG

587) Wie Anm. 584

588) Wie Anm. 585

589) Wie Anm. 586

590) § 2 IV Nr. 8 SDR-Satzung

591) Vgl. die in Anm. 583 angeführten Bestimmungen

592) Wie Anm. 591

593) § 2 IV Nr. 8 SDR-Satzung

oder Unzuträglichkeiten" auch nur mit Bezug auf diesen Kreis anerkennt. Eine ähnliche Regelung enthält § 3 VIII HR-Gesetz, wonach "im Rundfunk angegriffenen Dienststellen oder Persönlichkeiten der öffentlichen Verwaltung oder des öffentlichen Lebens ... zur Abwehr gleichwertige Sendezeit zu gewähren" ist. Die hierin liegende Beschränkung der Anspruchsberechtigung wird in diesem Fall jedoch dadurch kompensiert, daß unwahre Behauptungen "auf Verlangen ... (einer) beteiligten Behörde oder Privatperson" immer zu berichtigen sind<sup>594)</sup>.

Unterschiedlich ist außerdem der Kreis der Anspruchsverpflichteten. Während sich in Niedersachsen der Anspruch gegen den richtet, "der die beanstandete Sendung veranstaltet oder verbreitet hat"<sup>595)</sup>, wird in Hamburg<sup>596)</sup> Nordrhein-Westfalen<sup>597)</sup> und beim Zweiten Deutschen Fernsehen<sup>598)</sup> lediglich der Veranstalter verpflichtet. In Bayern<sup>599)</sup> ist Anspruchsverpflichteter der Intendant, in Berlin "die Rundfunkanstalt, die für die redaktionelle Gestaltung der Sendung verantwortlich ist"<sup>600)</sup>. In anderen Ländern fehlen ausdrückliche Regelungen.

Abweichungen bestehen schließlich auch darin, ob die begehrte Sendezeit "gleich"<sup>601)</sup> oder "gleichwertig"<sup>602)</sup> zu sein hat.

Angesichts dieser unterschiedlichen Ausgestaltung des Gegendarstellungsrechts läßt sich die Verfassungsmäßigkeit der einzelnen Regelungen und die

---

594) § 3 Nr. 9 HR-Gesetz

595) § 25 II Nds.PresseG

596) § 11 VI Hamb.PresseG

597) § 26 II Nrh.-Westf.PresseG

598) § 4 II ZDF-Staatsvertrag

599) Art.17 I BR-Gesetz

600) § 10 VI Berliner PresseG

601) "gleich": § 2 VIII RB-Gesetz gegenüber § 25 II Bremer PresseG

602) "gleichwertig": Art.17 II BR-Gesetz; § 11 VI Hamb.PresseG; § 25 II Nds.PresseG; § 10 VI Berliner PresseG; § 2 IV Nr.8 SDR-Satzung; § 26 Nrh.-Westf.PresseG; § 4 III ZDF-Staatsvertrag

Möglichkeit oder Notwendigkeit einheitlicher Interpretationsgrundsätze nur durch eine die Besonderheit dieses Rechts beim Rundfunk berücksichtigende Erörterung seiner rechtsdogmatischen Grundlage klären.

Das im Presserecht entwickelte Institut der Gegendarstellung war hinsichtlich seiner Rechtsgrundlage lange Zeit sehr umstritten<sup>603)</sup>. Die Auseinandersetzung wurde durch die inzwischen in allen Ländern erlassenen positivrechtlichen Bestimmungen der Landespressegesetze jedoch weitgehend gegenstandslos. Sie behält nur überall dort noch ihre Bedeutung, wo es um die Verfassungsmäßigkeit und Auslegung von Einzelbestimmungen geht und, wie z.B. beim Rundfunk, einheitliche Rechtsgrundsätze fehlen. Ohne auf die Vielzahl der in der Literatur und Rechtsprechung vertretenen Ansichten und ihrer Kritik in diesem Zusammenhang näher eingehen zu können<sup>604)</sup>, sei hier nur soviel vermerkt, daß zumindest für den Rundfunk lediglich eine aus Art. 5 I GG abgeleitete Begründung die anstehenden Fragen zu beantworten vermag. Denn, ob die das Gegendarstellungsrecht normierenden Bestimmungen des Rundfunkrechts verfassungsmäßig sind oder unzulässiges Sonderrecht gegenüber der Programmfreiheit enthalten, hängt allein davon ab, inwieweit sich der Gegendarstellungsanspruch aus Art. 5 I GG rechtfertigen läßt. Soweit die Literatur daher auf andere Gesichtspunkte abstellt (Persönlichkeitsrecht<sup>605)</sup>, § 242 BGB<sup>606)</sup> usw.) verkennt sie nicht nur diese Problematik, sondern vergewärtigt sich auch nicht die Konsequenzen, die sich aus der dogmatischen Ableitung für die Frage der Gesetzgebungszuständigkeit ergeben. Derselbe Vorwurf trifft auch jene Theorie, die dem Art. 5 I GG zwar Rechnung trägt und ein "Recht auf Mitwirkung bei der öffentlichen Meinungsbildung" anerkennt, daneben aber zusätzlich noch auf

603) Vgl. die ausführliche Darstellung bei Gross NJW 63, 479 ff.; Greiff NJW 63, 1137 ff.; Löffler Presserecht II § 11 LPG RdNr. 25 ff.; Köbl Das presserechtliche Entgegnungsrecht und seine Verallgemeinerung S. 78 ff.; Scholler aaO S. 167 ff.; Baumgarten aaO S. 80 ff.

604) Vgl. dazu die in Anm. 603 wiedergegebene Literatur

605) LG Bonn NJW 67, 574 ff.; Köbl aaO S. 105 ff.; Löffler aaO RdNr. 31 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen

606) Neumann-Duesberg NJW 62, 904

das Persönlichkeitsrecht rekurriert<sup>607)</sup>. Sie erkennt zwar, daß allein das - insoweit allerdings nur subjektiv gedeutete - Recht auf Beteiligung an der öffentlichen Meinungsbildung - entgegen der Ansicht von Gross -<sup>608)</sup> noch keinen Rechtsanspruch zu begründen vermag, in einem bestimmten Publikationsorgan zu Wort zu kommen, verschließt sich jedoch jeden weiteren Weg zu einer sachgerechten Lösung dadurch, daß sie, anstatt auf die besondere objektiv-rechtliche Funktion von Presse und Rundfunk im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung abzustellen, den Anspruch, "dort zu Wort zu kommen, wo die persönlichen Belange des 'Betroffenen' öffentlich erörtert werden", allein dem Persönlichkeitsrecht zuweist<sup>609)</sup>. Daß der Gegendarstellungsanspruch hierbei seinen Charakter als spezifisches Rechtsinstitut des Publikationsrechts<sup>610)</sup> einbüßt, beruht nicht zuletzt auf der hinter einem derartigen Rekurs auf das Persönlichkeitsrecht verborgenen Überzeugung von der "Gefährlichkeit des Massenmediums"<sup>611)</sup>.

Eine dogmatisch befriedigende Begründung des Anspruchs auf Gegendarstellung im Rundfunk ist nach alledem nur möglich, wenn der besonderen Funktion des Rundfunks als Medium im öffentlichen Meinungsbildungsprozeß Rechnung getragen und dabei seine strukturelle Besonderheit mit berücksichtigt wird. Denn letztlich ist die Gegendarstellung nichts anderes als die aus Gründen der Chancengleichheit<sup>612)</sup> mit einem besonderen Zugangsrecht ausgestaltete Befugnis, aus bestimmtem Anlaß durch eigene Stellungnahme im Rundfunk an der öffentlichen Auseinandersetzung aktiv teilzunehmen. Als mögliches Korrektiv der Oligopolisierung der Rundfunkkommunikation wurzelt sie mithin in der allgemeinen Freiheit zur öffentlichen Rede und Gegenrede sowie der Verpflichtung des Rundfunks, diese Auseinandersetzung im Interesse der freien Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung nicht

607) Löffler aaO § 11 LPG RdNr. 25 ff. (30 ff.)

608) NJW 63, 479 f. (480)

609) Löffler aaO RdNr. 34

610) BGHZ NJW 65, 1230 f.

611) Köbl aaO S. 122

612) Scholler aaO S. 172

zu stören, sondern ihr als überparteiliches Forum zu dienen.

Allein, dieses Gebot zur Neutralität gegenüber den verschiedenen Ansichten und Stellungnahmen vermag noch keinen klagbaren Rechtsanspruch darauf zu begründen, im Rundfunk zu Wort zu kommen. Es bedarf hierzu vielmehr immer noch einer gesetzlichen Norm, die diesen Anspruch konkretisiert und begrenzt. Wie bereits festgestellt, sind derartige Normen inzwischen in allen Bundesländern erlassen worden. Obwohl der Gesetzgeber insoweit nur seinen Regelungsauftrag erfüllt hat, steht damit noch nicht fest, ob die getroffenen Regelungen auch verfassungsmäßig sind, der Gesetzgeber seine Regelungskompetenz mithin nicht überschritten und verfassungswidriges Sonderrecht i. S. des Art. 5 II GG geschaffen hat.

Voraussetzung für den Abdruck der Entgegnung ist nach gegenwärtigem Recht die Veröffentlichung einer Tatsachenbehauptung. Diese in der Literatur allgemein begrüßte<sup>613)</sup> Regelung ist zwar nicht unproblematisch<sup>614)</sup>, erscheint aber auch nicht verfassungswidrig. Sie ist Ausdruck eines Kompromisses zwischen der Notwendigkeit, einerseits die Eigenständigkeit des Publikationsorgans gegenüber dem Bürger und seine Arbeitsfähigkeit zu wahren, andererseits aber auch seiner medialen Funktion gerecht zu werden. Denn eine Pflicht, zu jeder einen individuellen Interessenkreis berührenden Meinungsäußerung auf entsprechenden Wunsch eine Gegenerklärung zu veröffentlichen, würde insbesondere den Rundfunk weithin fremden Interessen zugänglich machen. Die gegenwärtige Regelung ist allerdings nur dann praktikabel, wenn sie angesichts der oft unmöglichen<sup>615)</sup> Abgrenzung von Tatsachenbehauptung und Meinungsäußerung nicht allzu eng gehandhabt wird, sondern überall dort eine Gegendarstellung zuläßt, wo die Äußerung einen durch seine abstrakte Beweisgeeignetheit gekennzeichneten<sup>616)</sup> Tatsachenkern enthält, unabhängig davon, ob die Behauptung tatsächlich unwahr ist.

613) Löffler aaO RdNr. 81; Köbl aaO S. 50

614) Vgl. Arndt Die Öffentliche Meinung aaO S. 17

615) Wenzel NJW 63, 1710 f. (1711); im übrigen die in Anm. 72, 73 angeführte Literatur

616) Löffler aaO RdNr. 85; Köbl aaO S. 52; jeweils mit weiteren Nachweisen

Das Entgegnungsrecht hängt nicht von der Unwahrheit der verbreiteten Behauptung, wohl aber davon ab, ob derjenige, der den Anspruch geltend macht, von ihr betroffen ist. Denn abgesehen davon, daß dem Betroffenen bei der Verbreitung von Unwahrheiten meist schon ein Recht auf Widerruf zusteht und ihm andererseits die Durchsetzung seines Gegendarstellungsrechts erschwert wird<sup>617)</sup>, wenn man von ihm auch noch den Nachweis der Unrichtigkeit verlangt, verstoßen derartige Beweislastgrundsätze gegen das in Art. 5 I GG verankerte Prinzip der sich in der Öffentlichkeit dialektisch vollziehenden Wahrheitsfindung.

Desgleichen erlaubt Art. 5 I GG auch keine Beschränkung des Kreises der Anspruchsberechtigten auf Personen und Dienststellen des öffentlichen Lebens<sup>618)</sup>. Das Recht der Gegendarstellung als besondere Form der Teilnahme am öffentlichen Meinungsbildungsprozeß steht vielmehr jedem zu, der von einer Tatsachenbehauptung unmittelbar<sup>619)</sup> oder auch nur mittelbar<sup>620)</sup> betroffen ist.

Der Entgegnungsanspruch richtet sich gegen den, der die beanstandete Sendung "veranstaltet" hat<sup>621)</sup>. Das ist in erster Linie diejenige Anstalt, "die für die redaktionelle Gestaltung der Sendung verantwortlich ist"<sup>622)</sup>. Zweifelhaft ist, ob hierunter auch diejenige Anstalt fällt, die eine Sendung lediglich verbreitet<sup>623)</sup>. Vom Wortlaut her ist es nicht ganz einsichtig, wenn dies in der Literatur<sup>624)</sup> unter Hinweis darauf verneint wird, daß "Veranstalten" nur das "Gestalten", nicht dagegen auch das "Verbreiten" umfasse. Denn "Veranstalten" kann auch formal "ins Werk setzen" bedeuten und bekommt dann den Sinn von "Zugänglichmachen". Diese Wortinter-  
617) Köbl aaO S. 121

618) Vgl. Anm. 593 und 594

619) Art. 17 BR-Gesetz; § 4 I ZDF-Staatsvertrag

620) Vgl. die übrigen in Anm. 583 aufgeführten Regelungen

621) Vgl. die Anm. 595 bis 598

622) § 10 VI Berliner PresseG

623) Vgl. den Wortlaut von § 25 II Nds. PresseG

624) Scheer Deutsches Presserecht S. 380

pretation wird noch durch die Überlegung gestützt, daß ein Bürger, der z.B. von einer in Bayern ausgestrahlten Sendung des Norddeutschen Rundfunks betroffen wird, unter dem Gesichtspunkt einer wirksamen und schnellen Gegendarstellung nicht auf den umständlichen und kostenreichen Weg der Rechtsverfolgung in Hamburg verwiesen werden kann. Da der Gegendarstellungsanspruch außerdem kein Verschulden seitens der Rundfunkanstalt voraussetzt, ist auch die Frage der haftungsrechtlichen Verantwortlichkeit der übernehmenden Anstalt<sup>625)</sup> in diesem Fall nicht von Bedeutung. Es muß allein genügen, daß jemand in ihrem Sendebereich durch einen von ihr ausgestrahlten Programmbeitrag betroffen ist. Wurde die Sendung dagegen vom Spielplan abgesetzt und vorerst in das Archiv ausgelagert, so ist eine Gegendarstellung nicht deswegen möglich, weil ein bestimmter anstaltsinterner Personenkreis von ihr bereits Kenntnis erlangt hat<sup>626)</sup>. Denn Ziel der Gegendarstellung ist immer die öffentliche Auseinandersetzung, d.h. die öffentliche Stellungnahme zu einer in der Öffentlichkeit verbreiteten Tatsachenbehauptung.

Die Gegendarstellung muß unverzüglich für den gleichen Bereich, den gleichen Hörerkreis und zu einer gleichwertigen Sendezeit wie die beanstandete Sendung ohne Einschaltung und Weglassungen verbreitet werden<sup>627)</sup>. Diese sich mittelbar aus dem Neutralitätsgebot ergebende und daher verfassungskonforme Pflicht ist nicht schon dann erfüllt, wenn der Wochentag oder die Tageszeit gleich sind, sondern nur dann, wenn das gleiche Publikum im Rahmen einer gleichwertigen Sendung erreicht wird<sup>628)</sup>.

---

625) Vgl. dazu Vogel Zur Verantwortlichkeit leitender Organwalter aaO S. 183 ff., aber auch Art. 19 BR-Gesetz, § 4 SR-Gesetz, § 2 ZDF-Staatsvertrag

626) Scheer aaO S. 382

627) Art. 17 II BR-Gesetz; § 11 VI Hamb. PresseG; § 25 II Nds. PresseG; § 25 II Bremer PresseG; § 10 VI Berliner PresseG; § 4 III ZDF-Staatsvertrag; § 7 II SWF-Staatsvertrag u. Art. 6 III SWF-Satzung

628) Vgl. Köbl aaO S. 122

### c. Der Sendezeitenanspruch bestimmter Personengruppen

Außer dem Recht auf Gegendarstellung sind in den rundfunkrechtlichen Vorschriften auch Bestimmungen enthalten, die einem bestimmten Personenkreis über den Rahmen einer Gegendarstellung hinaus einen Anspruch auf Sendezeit einräumen, etwa den politischen Parteien, Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen<sup>629)</sup>. Vereinzelt hat die Rundfunkanstalt darüber hinaus auch noch den Vertretern "verschiedener Richtungen"<sup>630)</sup> oder "entgegengesetzter Interessengruppen"<sup>631)</sup> Sendezeit zur Verfügung zu stellen.

Diese Regelungen sind verfassungsrechtlich insoweit nicht unbedenklich, als der Anspruch auf Zuteilung von Sendezeit von keinen besonderen Voraussetzungen abhängig gemacht wird, sondern "auf Wunsch"<sup>632)</sup>, d.h. jederzeit geltend gemacht werden kann. Nur vereinzelt finden sich Zusätze wie "bei streitigen Fragen von öffentlicher Bedeutung"<sup>633)</sup> oder "für die Behandlung sie betreffender Fragen"<sup>634)</sup> "von allgemein öffentlichem Interesse"<sup>635)</sup> oder "für die Übertragung gottesdienstlicher Handlungen und Feierlichkeiten sowie sonstiger religiöser Sendungen, auch solcher Fragen über ihre öffentliche Verantwortung"<sup>636)</sup>. Diese Formulierungen sind jedoch soweit gefaßt, daß sie den Sendezeitenanspruch der verschiedenen Gruppen in Wirklichkeit nicht einschränken. Würde er daher von allen im einzelnen aufgeführten gesellschaftlichen Kräften des öfteren konsequent verfolgt, dann bliebe für

---

629) Art. 4 II Nr. 1, 2 BR-Gesetz; § 2 V RB-Gesetz; § 2 IV 1, 3 SDR-Satzung; § 6 I SWF-Staatsvertrag; § 3 Nr. 7 HR-Gesetz; § 6 III ZDF-Staatsvertrag

630) Art. 4 II Nr. 2 BR-Gesetz; § 2 IV 2 SDR-Satzung

631) § 2 V RB-Gesetz

632) Art. 4 II 1 BR-Gesetz; § 2 IV 1, 4 SDR-Satzung; § 6 I SWF-Staatsvertrag

633) § 2 V RB-Gesetz; § 2 IV 2 SDR-Satzung

634) § 2 IV 3 SDR-Satzung

635) Art. 5 Nr. 4d SWF-Satzung

636) § 6 III ZDF-Staatsvertrag

die selbstverantwortliche Programmgestaltung der Rundfunkanstalt nicht mehr viel Raum. Es träte genau jene Situation ein, welche die Programmfreiheit zu verhindern sucht, daß nämlich der Rundfunk zum technischen Publikationsinstrument in der Hand programmgestaltender Mächte denaturiert wird. Da solche Konsequenzen mit Art. 5 I GG nicht zu vereinbaren wären, sind die genannten Vorschriften entsprechend der Funktion des Rundfunks als Medium verfassungskonform auszulegen. Dann ist der Anspruch auf Zuteilung von Sendezeit nur als Korrelat zu dem Verfassungsgebot, alle gesellschaftlich relevanten im Gesamtprogramm zu Wort kommen zu lassen, anzusehen. Als solcher kann er (gerichtlich) nur durchgesetzt werden, wenn der Rundfunk seiner entsprechenden Verpflichtung selbst nicht nachgekommen ist und eine der in den genannten Vorschriften bezeichneten Gesellschaftsgruppen im Gesamtprogramm benachteiligt oder sogar überhaupt nicht berücksichtigt hat. Nur der Verstoß gegen das dem Rundfunk durch das Neutralitätsgebot auferlegte Gleichbehandlungsprinzip bei der Gewährung von Sendezeit begründet einen Anspruch der benachteiligten Gruppe, ebenfalls berücksichtigt zu werden. Im Interesse eines gerechten Ausgleichs auf dem Meinungsmarkt geht dieser Anspruch je nach Charakter des ihn auslösenden Sendebeitrags auf Zuteilung von Sendezeit zur eigenen Ausgestaltung, Verbreitung von Stellungnahmen, Übertragung von Veranstaltungen oder nur zukünftige Berücksichtigung des eigenen Standpunktes.

Einen unbeschränkten Anspruch auf Zuteilung von Sendezeit zur beliebigen Ausgestaltung gibt es vor allem im Wahlkampf für diejenigen politischen Parteien, für die Landeslisten im Sendebereich der Rundfunkanstalten zugelassen sind<sup>637)</sup>. Aber auch hier ist der Anspruch durch das Neutralitäts- und Gleichbehandlungsgebot begrenzt. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht<sup>638)</sup> die Auffassung vertreten, der "Grundsatz der gleichen Wettbewerbschancen" verbiete es nicht, der jeweiligen Bedeutung der politischen Partei bei der Bemessung der Sendezeit Rechnung zu tragen<sup>639)</sup>.

637) BVerfGE 7, 99 ff. (108); 14, 111 ff. (134)

638) aaO

639) Vgl. dazu auch Krause-Ablaß RuF 62, 113 f. (120); W. Weber DÖV 62, 241 ff.; Hegels RuF 68, 19 ff.

Zur Begründung beruft sich das Gericht auf das "der Sperrklausel und dem Unterschriftenquorum zugrunde liegende Motiv der Sicherung des Charakters der Wahl als eines auf die Bildung funktionsfähiger Verfassungsorgane gerichteten Integrationsvorganges"<sup>640)</sup> und die dem Rundfunk obliegende Aufgabe, den "Hörerkreis objektiv über die Gewichtsverteilung zwischen den bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen"<sup>641)</sup> zu informieren.

Beide Gesichtspunkte vermögen jedoch nicht zu überzeugen. Das Ziel eines funktionsfähigen Parlaments mag zwar die Sperrklausel und das Unterschriftenquorum rechtfertigen, darf jedoch nicht dazu dienen, den vor der Wahl liegenden Meinungsbildungsprozeß zugunsten etablierter politischer Parteien zu beeinflussen und dadurch die der Wahl innewohnende Möglichkeit einer Veränderung der Stärkeverhältnisse im Parlament zu beeinträchtigen. Man kann deswegen auch nicht, wie W. Weber das versucht<sup>642)</sup>, zwischen den "Drei Großen" und den anderen Parteien unterscheiden und eine an der "Bedeutung" orientierte Differenzierung nur bei den "Großen" ablehnen. Die Zulässigkeit der unterschiedlichen Behandlung läßt sich schließlich auch nicht aus der "Pflicht zu objektiver Information" über die Gewichtsverteilung der bedeutenden politischen Gruppen ableiten. Der Rundfunk ist auf Grund des Neutralitätsgebotes nur verpflichtet, die tatsächliche Bedeutung einer Partei für die politische Auseinandersetzung bei der Berichterstattung zu berücksichtigen, nicht dagegen bei der Zuteilung von Sendezeiten im Wahlkampf. Hier muß vielmehr das Gebot formaler Gleichbehandlung gelten, da der Rundfunk sonst in unzulässiger Weise die Wettbewerbschancen der kleineren Parteien und damit auch die jede Veränderung einschließende Offenheit des im Wahlakt mündenden politischen Willensbildungsprozesses beeinträchtigen würde. Die Sendezeiten für die Wahlwerbung politischer Parteien müssen daher, wie § 3 Nr. 6 des HR-Gesetzes vorschreibt, gleichwertig und gleich lang sein.

---

640) BVerfGE 14, 121 ff. (135)

641) BVerfGE 14, 121 ff. (136)

642) aaO (Anm. 639)

### III. Die rundfunkrechtlichen Programmrichtlinien im einzelnen

#### 1. Der "Dienst" an der freiheitlich-demokratischen Grundordnung

Die Sendungen des Rundfunks dienen der öffentlichen Meinungsbildung und damit auch der freiheitlich-demokratischen Grundordnung<sup>643)</sup>. Dieser "Dienst" wird in den meisten der für die Rundfunkanstalten verbindlichen Programmrichtlinien jedoch nicht als eine "Funktion" des Rundfunks im Sinne tatsächlicher Verrichtung, sondern als eine Aufgabe ausgewiesen. So bestimmt z.B. § 5 des Staatsvertrages und Art. 5 I der Satzung des Südwestfunks: "Die Programme ... müssen vom Geiste demokratischer Freiheit getragen sein". Eine ähnliche "Muß"-Vorschrift enthält § 3 der Satzung des Senders Freies Berlin. Nach anderen Bestimmungen "sollen" die Sendebeiträge von "demokratischer Gesinnung" zeugen<sup>644)</sup>, die "demokratischen Freiheiten" verteidigen<sup>645)</sup> oder "entschlossen für die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und in der Verfassung ... (des betreffenden Landes) gewährleisteten Grundrechte eintreten"<sup>646)</sup>.

Derartige Vorschriften statuieren als (positive) Verhaltensgebote, entschlossen für die freiheitlich-demokratische Grundordnung einzutreten, gemessen an Art. 5 GG keine normative Rechtspflichten, sondern rechtlich unverbindliche journalistische Leitprinzipien. Denn als Rechtssätze entsprächen sie nicht dem Allgemeinheitserfordernis des Art. 5 II GG. Sie würden die Freiheit des Rundfunks in der freiheitlichen Demokratie in die Pflicht zum Dienst an der freiheitlichen Demokratie verkehren und wären

643) §§ 25, 1 Bad.-Württ. PresseG; §§ 23, 1 Berliner PresseG; §§ 25, 1 Bremer PresseG; §§ 24, 1 Rhld.-Pfälz. PresseG;  
zum Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung vgl. BVerfGE 2, 1 ff. (12 f.) und Dürig in MDH Art. 18 RdNr. 46 ff. (51 f.)

644) § 2 I RB-Gesetz; Art. 4 I BR-Gesetz

645) § 4 II NDR-Staatsvertrag; § 10 II SR-Gesetz; § 4 II WDR-Gesetz

646) § 3 SFB-Satzung

damit als "verordnete Ideologie"<sup>647)</sup> verfassungswidrig. Freiheitliche Demokratie funktioniert nicht dadurch, daß sie dekretiert und ihre Befolgung überwacht wird, sondern dadurch, daß sie sich frei entfalten kann. Dies ist zwar nicht ohne die Hilfe des Gesetzgebers möglich, seine Aufgabe ist jedoch darauf beschränkt, die Verfahrensweisen sicherzustellen, von denen "evokativ eine Verwirklichung der Freiheiten zu erwarten ist, durch die sich Demokratie im Sinne unserer Zeit konstituiert"<sup>648)</sup>.

Da der Rundfunkgesetzgeber dieser seiner Organisationspflicht bei allen Rundfunkanstalten bereits nachgekommen ist, bleibt die Demokratie nunmehr auf ihren Selbstvollzug angewiesen. Die Verfassung geht insoweit von der Vorstellung des freien, für die geistige Selbstbestimmung mündigen Bürgers aus und weiß, daß demokratische Gesinnung auch für den Journalisten nur ein staatsbürgerliches Postulat ist, das auch und gerade in politis nicht zu einer normativen Maxime "verrechnet" werden kann.

Mit der Feststellung, daß die Befolgung freiheitlicher und demokratischer Gesinnungsideale rechtlich nicht erzwungen werden kann und unter der Geltung des Grundgesetzes auch nicht erzwungen werden darf, ist jedoch nicht gesagt, daß die genannten Programmrichtlinien normativ völlig irrelevant sein müßten. Es bleibt vielmehr zu prüfen, ob ihnen nicht wenigstens negativ insoweit rechtliche Bedeutung zukommt, als sie dem Rundfunk verbieten, seine Freiheit zum Kampf gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu mißbrauchen.

Art. 18 GG, auf den bei der Presse in diesem Zusammenhang hingewiesen wird<sup>649)</sup>, erwähnt den Rundfunk nicht ausdrücklich. Er stellt sich daher die Frage, ob die Programmfreiheit des Rundfunks mit unter den Geltungsbereich der Vorschrift fällt. Dagegen ist es nicht zweifelhaft, daß die Meinungsäußerungs- und Berichterstattungsfreiheit der Rundfunkjournalisten von Art. 18 GG mit erfaßt ist.

---

647) Arndt Die Rolle der Massenmedien aaO S. 1; Mallmann JZ 66, 625 ff. (630)

648) Arndt aaO S. 20

649) Vgl. Mallmann JZ 66, 625 ff. (630)

Für eine Anwendung des Art. 18 GG auch auf die Rundfunkanstalt als solche spricht die Entstehungsgeschichte der Bestimmung<sup>650)</sup>. Danach sollten Rundfunk und Film "durch die Freiheit der Meinungsäußerung einbezogen sein"<sup>651)</sup>. Denn die Abgeordneten im Grundsatz- und Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates gingen von der Vorstellung aus, die dem Rundfunk zustehende Freiheit sei eine Spezialform der Meinungsäußerungsfreiheit. Diese Überlegung trifft jedoch, wie bereits erörtert<sup>652)</sup>, nicht zu. Der Rundfunk selbst ist nicht Träger der Meinungsäußerungs- und Berichterstattungsfreiheit, sondern Subjekt der Programmfreiheit. Diese ist aber kein Unterfall der Meinungsäußerungsfreiheit. Art. 18 GG ist dem Wortlaut nach daher auf die Programmfreiheit des Rundfunks nicht anwendbar. Hiergegen läßt sich auch nicht einwenden, der Begriff der Meinungsäußerungsfreiheit sei in Art. 18 GG ein anderer als in Art. 5 I Satz 1 GG<sup>653)</sup>. Denn ausweislich der Entstehungsgeschichte des Art. 18 GG und der ausdrücklichen Bezugnahme auf Art. 5 I GG in Art. 18 GG ist dies nicht der Fall. Art. 18 GG findet auf den Rundfunk jedoch sinngemäß Anwendung. Das ergibt sich daraus, daß die Vorschrift im Zusammenhang mit Art. 9 II, 21 II und 79 III GG gesehen werden muß und von daher nur Teil einer allgemeinen verfassungsunmittelbaren Schranke politischer Grundrechtsausübung ist, die als solche auch gegenüber dem Rundfunk Geltung beansprucht. Daraus kann jedoch nicht der Schluß gezogen werden, schon die Verbreitung "verfassungsfeindlicher Ideen" durch Wort (Kommentare, Erklärungen u. dgl.) oder Bild (Filme, Bildberichte) sei verboten. Denn eine Beschränkung der Programmfreiheit auf die Verbreitung "verfassungskonformer" Ideen wäre als Durchbrechung der medial-neutralen Funktion des Rundfunks nur zulässig, wenn die Äußerung "verfassungsfeindlicher Ideen" per se mit dem Makel der Verfassungswidrigkeit behaftet wäre. Daß dies nicht der Fall ist, zeigt bereits Art. 18 GG,

650) Dazu JöR NF Band 1 S.172, 175

651) Abg. Dr. v. Mangoldt in der 26. Sitzung des Grundsatzausschusses und die Abg. Schönfelder und Dr. Schmid in der 2. Lesung des Hauptausschusses, JöR aaO

652) Seite 13 ff., 38 f.

653) vMK Art. 18 GG Anm. III 1d (S. 521)

wonach erst der "Kampf" gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung zur Verwirkung führt sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Parteiverbot. Denn im Gegensatz zum SRP-Urteil<sup>654)</sup>, das den Sinn des verfassungsgerichtlichen Spruches gemäß Art. 21 II GG noch darin sah, "diese (verfassungsfeindlichen) Ideen selbst aus dem Prozeß der politischen Willensbildung auszuschneiden"<sup>655)</sup>, erklärte das Bundesverfassungsgericht im KPD-Urteil<sup>656)</sup> nicht mehr "diese Ideen selbst" für verfassungswidrig, sondern erst die "aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung"<sup>657)</sup>. Eine Partei ist danach nicht schon dann verfassungswidrig, wenn sie "die obersten Prinzipien einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung nicht anerkennt, sie ablehnt, ihnen andere entgegensetzt"; um mit dem Vorwurf der Illegalität belegt werden zu können, muß sie vielmehr "planvoll das Funktionieren dieser Ordnung beeinträchtigen, im weiteren Verlauf diese Ordnung selbst beseitigen wollen"<sup>658)</sup>.

Diese in erster Linie für parteilich organisierte Verfassungsstörer aufgestellten Grundsätze gelten ihrem Inhalt nach in gleicher Weise für Vereinigungen<sup>659)</sup> und argumentum a fortiori für die in ihrer verfassungsfeindlichen Intensität weniger gefährlichen Einzelgänger<sup>660)</sup>.

Ist nach alledem eine Äußerung, die nicht nur die derzeitigen politischen Verhältnisse vom Boden des Grundgesetzes aus kritisiert, sondern darüber hinaus "die obersten Prinzipien einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung nicht anerkennt, sie ablehnt, ihnen andere entgegensetzt", noch nicht verfassungswidrig, so darf es auch dem Rundfunk nicht verwehrt sein,

---

654) BVerfGE 2, 1 ff.

655) aaO S. 73

656) BVerfGE 5, 85 ff.

657) aaO S. 141

658) BVerfG aaO

659) v. Münch BK Art. 9 RdNr. 63

660) Dazu Copić aaO S. 119 ff.

ihr als Medium zu dienen. Nach der Ordnungsvorstellung des Grundgesetzes soll es vielmehr allein der öffentlichen Auseinandersetzung überlassen bleiben, derartigen Ansichten ihre politische Brisanz zu nehmen. Etwas anderes kann daher nur dann gelten, wenn die Verfassungsstörer eine öffentliche Diskussion gar nicht mehr anstreben, sondern unmittelbar zum aggressiven Kampf gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung aufrufen und Aktionen fordern, die "planvoll das Funktionieren dieser Ordnung beeinträchtigen, im weiteren Verlauf diese Ordnung selbst beseitigen"<sup>661)</sup>. Wollte der Rundfunk seine Sendungen derartigen Plänen zugänglich machen, so würde er die Programmgreiheit insoweit zum Kampf gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung mißbrauchen.

Man mag demgegenüber einwenden, nach Art. 9 II, Art. 18 und 21 II GG könnten Verfassungsstörer erst dann als solche behandelt werden, wenn die jeweils zuständigen staatlichen Organe dies mit konstitutiver Wirkung festgestellt hätten<sup>662)</sup>. Eine derartige Argumentation übersieht jedoch, daß zwischen grundrechtlicher Schranke und staatlicher Sanktion zum Schutz dieser Schranke ein Unterschied besteht<sup>663)</sup>. Während Sanktionen von staatlichen Organen verhängt werden, ergeben sich die Schranken unmittelbar aus dem Grundgesetz. Das Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts in Art. 18, 21 II GG und der Verwaltungsbehörde in Art. 9 II GG ist daher kein Schrankenbestimmungsmonopol, sondern ein Sanktionsmonopol. Es bedeutet nicht, daß diese Stellen dafür zuständig wären, die Schranken der Grundrechtsausübung festzulegen, sondern bezieht sich nur auf die Beurteilung der Frage, ob an eine Schrankenübertretung eine bestimmte Sanktion zu knüpfen ist. Daß hierbei dann auch darüber entschieden wird, ob eine Grundrechtsschranke überhaupt verletzt wurde, bedeutet nicht, daß damit die Existenz der Schranke mit konstitutiver Wirkung ex nunc festgelegt würde.

---

661) Vgl. § 6 III SWF-Staatsvertrag

662) Vgl. Copić aaO S. 37 ff. (38 f.)

663) Vgl. Seite 93 f.

Hat das Bundesverfassungsgericht in Ausübung seines Sanktionsmonopols eine politische Partei verboten, so ist mit der Auflösung das Verbot verbunden, Ersatzorganisationen zu schaffen oder bestehende Organisationen als Ersatzorganisationen fortzusetzen<sup>664)</sup>. Mithin darf eine derartige Partei oder Ersatzorganisation auch nicht mehr unterstützt oder für sie geworben werden (§§ 90a II a. F., 84 ff. n. F. StGB<sup>665)</sup>. Auch insoweit sind der Programmfreiheit verfassungsunmittelbare Schranken gesetzt.

Gegen das Bestehen einer sich aus Art. 9 II, 18, 21 II, 79 III GG ergebenden verfassungsunmittelbaren Schranke wird vereinzelt geltend gemacht, daß Art. 5 III, 2 GG dann eine überflüssige Bestimmung wäre<sup>666)</sup>. Diese Argumentation ist deswegen nicht zwingend, weil Art. 5 III, 2 GG keineswegs als "singuläre Norm"<sup>667)</sup> verstanden werden muß. Geht man vielmehr davon aus, daß der Sinn dieser Bestimmung darin liegt, den akademischen Lehrer auf die Grundlage jener Freiheit zu verweisen, die er in Anspruch nimmt<sup>668)</sup>, so liegt ihr dieselbe Intention zugrunde, wie den anderen angeführten Vorschriften. Sie unterscheidet sich von ihnen lediglich dadurch, daß sie im Gegensatz zu diesen keine Mißbrauchswehr enthält. Als Schrankenorm ist sie dagegen ein weiterer Beleg für die Existenz einer die Grundrechtsausübung auf verfassungskonformen Gebrauch begrenzenden allgemeinen und damit auch für den Rundfunk geltenden Schranke. Die rundfunkrechtliche Bindung der Programmgestaltung an die freiheitlich-demokratische Grundordnung enthält insoweit daher keine verfassungswidrige Inpflichtnahme der Programmfreiheit, sondern die deklaratorische Wieder-  
gabe einer verfassungsunmittelbaren Schranke. Normen, die diese Schranke konkretisieren, sind daher "allgemeine Gesetze" i. S. des Art. 5 II GG. Bestimmungen, die diese Schranke dagegen vorverlegen in den Bereich der  
664) BVerfGE 5, 85 ff. (392)

665) Vgl. dazu Copić aaO S. 177 ff.; 232 ff.; BGHSt 18, 296 ff.; 19, 245 ff., allerdings jeweils noch zu § 90a II a. F.

666) Copić aaO

667) Copić aaO

668) Scheuner VVDStRL 22, 1 ff. (8)

öffentlichen Meinungs- und Willensbildung, enthalten verfassungswidriges Sonderrecht. Folglich sind die für den Rundfunk und die Presse so bedeutsamen Vorschriften wie § 5 des Gesetzes zur Überwachung strafrechtlicher und anderer Verbringungsverbot vom 24.5.1961<sup>669)</sup> und die durch Abs. 3 allerdings weitgehend entschärften Absätze 1 und 2 des § 86 StGB nur insoweit verfassungsmäßig, als ihre Anwendung die öffentliche, insbesondere politische Auseinandersetzung und Opposition nicht in bestimmter Richtung unterdrückt, sondern nur das aktiv kämpferische Vorgehen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung sanktioniert<sup>670)</sup>.

Dieselben Überlegungen beanspruchen auch gegenüber jenen Vorschriften Geltung, die den Rundfunk verpflichten, seine Sendungen "im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung" zu halten<sup>671)</sup>. Denn selbst wenn der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung nicht synonym für den der "freiheitlich-demokratischen Grundordnung" zu verstehen ist, sondern darüber hinaus ganz allgemein für "Verfassung und Gesetz" stehen soll<sup>672)</sup>, wird auch insoweit nur das verdeutlicht, was sich bereits aus der Verfassung ergibt: die Notwendigkeit der Berücksichtigung anderer Verfassungsnormen bei der Grundrechtsinterpretation und die schrankenkonkretisierende Bedeutung einfacher (verfassungsmäßiger) Gesetze (einschließlich des politischen Strafrechts), die durch das Allgemeinheitsgebot in Art. 5 II GG allerdings begrenzt ist und auch nicht unter Berufung auf die "verfassungsmäßige Ordnung" erweitert werden kann.

---

669) BGBl I S. 607

670) Eine eingehendere Erörterung der in diesem Zusammenhang auftauchenden Fragen ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich. Vgl. dazu eingehend Handschuh Die Überwachung der Einfuhr und Verbreitung verfassungsfeindlicher Schriften jur. Diss. Tübingen 1967, S. 74 ff. u. S. 146 ff.; zu § 93 StGB a.F. Copić aaO S. 232 ff.; Wohland aaO S. 104 ff. sowie den Beschluß des LG Hamburg v. 27.10.1966 in NJW 67, 582 ff. über die Einziehung von SED-Zeitungen

671) § 4 I NDR-Staatsvertrag; § 4 WDR-Gesetz; ähnlich §§ 10, 41 SR-Gesetz; § 2 II ZDF-Staatsvertrag; Art. 4 II Nr. 9 BR-Gesetz

672) Vgl. § 3 Nr. 3 HR-Gesetz; § 2 III RB-Gesetz; Art. 5 I, II SWF-Satzung

## 2. Die Wahrheitspflicht

Ein anderer Programmgrundsatz besteht darin, daß Nachrichten und Berichte der Wahrheit entsprechen müssen<sup>673)</sup>. Als ein der Programmfreiheit Schranken ziehender Rechtssatz und nicht nur moralisches Postulat für die anstaltsinterne Willensbildung hinsichtlich der Programmgestaltung ist er nur dann verfassungsmäßig, wenn er so ausgelegt werden kann, daß er vom Rundfunk nicht objektiv Unmögliches verlangt und die freie Kommunikation im Rundfunk nicht beeinträchtigt<sup>674)</sup>. Die entsprechenden Vorschriften dürfen demnach nicht so verstanden werden, daß der Rundfunk nur objektive Wahrheiten verbreiten müßte, noch können sie dahin interpretiert werden, daß er nur beweisbare Wahrheiten auszustrahlen hätte. Eine derartige für rechtsverbindlich erkannte Pflicht wäre verfassungswidrig. Sie hätte in Anbetracht der Tatsache, daß der Rundfunk ebensowenig wie die Presse über die sachlichen und zeitlichen Möglichkeiten gerichtlicher Wahrheitsermittlung verfügt, notwendig eine Selbstbeschränkung<sup>675)</sup> in der Programmgestaltung zur Folge. In dem Bemühen, jedes Risiko eines gerichtlichen Verfahrens auszuschließen, nähme der Rundfunk nicht nur von der Publikation bewußter Unwahrheiten, sondern auch davon Abstand, solche Äußerungen auszustrahlen, von deren Wahrheit er zwar selber überzeugt ist, deren Beweisbarkeit vor Gericht er jedoch bezweifelt. Das Ausmaß der öffentlichen Meinungsbildung wäre demnach durch zweierlei eingeschränkt: objektiv durch die richterliche Spruchpraxis und subjektiv durch die Stärke des Zweifels an einem Obsiegen vor Gericht.

---

673) Art. 4 II Nr. 7 BR-Gesetz; § 3 Nr. 4 HR-Gesetz; § 2 VII RB-Gesetz; § 10 II SR-Gesetz; § 3 SFB-Satzung; § 2 IV 6 SDR-Satzung; § 5 III SWF-Staatsvertrag; Art. 6 I SWF-Satzung; § 4 II WDR-Gesetz; § 3 ZDF-Staatsvertrag

674) Vgl. zum folgenden Arndt Die Rolle der Massenmedien aaO S. 9 ff. und Löffler NJW 65, 942 ff. (943 f.); zu denselben Fragen im Presse-recht Mallmann JZ 66, 625 ff. (630)

675) Vgl. die in Anm. 541 erwähnte Entscheidung des US-Sepreme Court v. 9.3.1964

Solche im Parlamentarischen Rat bereits erkannten<sup>676)</sup> und durch die Streichung der aus dem Herrenchiemsee-Entwurf zunächst übernommenen Pflicht zur wahrheitsgetreuen Berichterstattung bewußt ausgeschalteten Konsequenzen, werden nur dann vermieden, wenn im Rundfunk nicht nur beweisbar richtige, sondern auch falsche und nicht haltbare Behauptungen<sup>677)</sup> verbreitet werden dürfen, sofern den für die Wiedergabe Verantwortlichen dabei nicht Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zur Last fällt<sup>678)</sup>. Die Verfassung geht insoweit davon aus, daß es der öffentlichen Auseinandersetzung überlassen werden muß, nicht böswillig verbreitete Unwahrheiten als solche zu entlarven und richtigzustellen. Dem rundfunkrechtlich normierten Wahrheitsgebot ist daher schon dann genügt, wenn der Rundfunk sich darum bemüht, Fehlerquellen seiner Darstellung auszuschalten, und "alle Nachrichten vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Wahrheit, Inhalt und Herkunft"<sup>679)</sup> überprüft<sup>680)</sup>. Der Umfang dieser Prüfungspflicht ergibt sich allerdings weder aus den einschlägigen Bestimmungen, noch kann er allgemein festgelegt werden. Er hängt vielmehr von den Umständen des Einzelfalles ab, z.B. Zuverlässigkeit der Informationsquellen oder -unterlagen<sup>681)</sup>, Dringlichkeit und Bedeutung der Mitteilungen, technische und zeitliche Möglichkeit und Zumutbarkeit sowie die Erfolgsaus-

676) Dazu v. Mangoldt Bonner Grundgesetz S. 59; JöR NF Band 1 S. 83 f.

677) BGHZ NJW 65, 294 ff. (295); NJW 65, 35 f. (36); BGHZ NJW 66, 2010 ff.; Neumann-Duesberg NJW 68, 81 ff. (83); Arndt NJW 64, 1312 f.; OLG Düsseldorf DB 64, 1659

678) Arndt Die Rolle der Massenmedien aaO S.11 f.; US-Supreme Court aaO; vgl. auch BVerfGE 12, 113 ff. (130); Herzog MDH Art.5 RdNr.145, 146

679) §§ 3 II, 23 Berliner PresseG; §§ 25, 6 Bad.-Württ. PresseG; §§ 25, 6 Bremer PresseG; §§ 25, 6 Nds. PresseG; §§ 24, 6 Rhld.-Pfälz. PresseG; §§ 25, 6 Schlesw.-Holst. PresseG; §§ 26, 6 Nordrhein-Westf. PresseG

680) BVerfGE 12, 113 ff. (130) in bezug auf die Presse: "Die Presse ist ... um ihrer Aufgabe bei der öffentlichen Meinungsbildung willen gehalten, Nachrichten und Behauptungen, die sie wiedergibt, auf ihren Wahrheitsgehalt zu prüfen. Wenn auch diese Prüfungs- und Wahrheitspflicht nicht überspannt werden darf, so ist es doch unzulässig, leichtfertig unwahre Nachrichten weiterzugeben".

681) Vgl. dazu BGHZ 31, 308 ff. (312); BGHZ NJW 66, 2010 (2011); OLG Stuttgart DB 63, 1281

sicht einer Rückfrage bei dem Betroffenen oder dem Nachrichtenvermittler<sup>682)</sup>. Werden Meldungen von anerkannten Nachrichtenbüros oder Agenturen übernommen (wie z.B. im Fall der "Ravensburger Erklärung" des damaligen Bundesaußenministers Brandt<sup>683)</sup>), so brauchen sie, wenn Zweifel an ihrer Richtigkeit nicht ersichtlich sind, in der Regel nicht überprüft zu werden. Tauchen dagegen begründete Bedenken auf, läßt sich der Wahrheitsgehalt aber nicht sofort überprüfen und erscheint eine Verbreitung unverzichtbar, so entspricht es der Sorgfaltspflicht, durch geeignete Wortwahl auf die vorhandenen Zweifel aufmerksam zu machen<sup>684)</sup>. Ähnliches gilt für die Übernahme von Berichten anerkannter Sachverständiger<sup>685)</sup>.

Auch ein bloßer Verdacht braucht im Rundfunk nicht verschwiegen zu werden. Er muß nur durch Tatsachen erhärtet sein, und eine Aufklärung darf innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich sein<sup>686)</sup>. In einem solchen Fall hat dann das Interesse an einer auf richtiger Information beruhenden Meinungsbildung hinter dem Interesse an einem vielseitigen und in seiner Offenheit selbst aufklärend wirkenden Meinungsprozeß zurückzutreten.

Dagegen trifft den Rundfunk keine erhöhte Verantwortlichkeit im Sinne verstärkter Nachforschungspflichten<sup>687)</sup>. Ein derartiges aus seiner Funktion im öffentlichen Meinungsbildungsprozeß abgeleitetes Sonderrecht fände in Art. 5 I GG keine Stütze<sup>688)</sup>. Es wäre auch dann verfassungswidrig, wenn<sup>682)</sup> Dazu Löffler aaO S. 943; Wenzel Das Recht der Wort- und Bildberichterstattung S. 183 ff. mit weiteren Literaturhinweisen

683) ZV+ZV Nr. 6 vom 9.2.1968 S. 232

684) So z.B. § 3 Nr. 4 Satz 3 HR-Gesetz

685) Vgl. BGH NJW 66, 1857 f.

686) OLG Köln NJW 63, 1634 ff. (1635) Fechner JZ 67, 457 ff. (461)

687) So aber Löffler aaO S. 942; Helle NJW 62, 1177 ff. (1179); Schönke-Schröder StGB NrdNr. 17 zu § 193; Herzog MDH Art. 5 RdNr. 203; BGHZ NJW 66, 2011 ff. (2011); ähnlich BVerfGE 20, 162 ff. (212), 12, 113 ff. (130);  
kritisch: Arndt Die Rolle der Massenmedien aaO S. 12, Mallmann JZ 66, 625 ff. (627)

688) Arndt aaO

es nur als "Obliegenheit" qualifiziert würde<sup>689)</sup>. Denn selbst Obliegenheiten engen zumindest subjektiv den Bewegungsspielraum ein und führen zu jener Selbstbeschränkung, welche die öffentliche Auseinandersetzung auf das Niveau des geringsten Anstoßes nivelliert.

Gemessen an diesen Grundsätzen erscheint es nicht unbedenklich, wenn nach geltendem Zivil- und Strafrecht den Täter die materielle Beweislast für die Wahrheit seiner Behauptungen trifft und ihm die Berufung auf § 193 StGB erst dann gestattet wird, wenn der Wahrheitsbeweis mißlungen ist<sup>690)</sup>. Denn abgesehen davon, daß "das alte Gefäß der 'berechtigten Interessen'" kaum noch geeignet erscheint, die gesamte "Fracht" der Ausübung demokratischer Freiheits- und politischer Teilhaberechte zu tragen<sup>691)</sup>, bedeutet es eine unzulässige Sanktion verfassungsmäßiger Grundrechtsausübung, wenn sich der Täter vor Gericht zunächst um den Wahrheitsbeweis bemühen muß, sich bei Nichterweislichkeit dann dem Odium einer Tatbestandserfüllung aussetzt, bevor ihm ein Rechtfertigungsgrund zugebilligt wird. Der objektiv-rechtliche Gehalt der Grundrechte aus Art. 5 I GG gebietet nicht nur, die dem Äußerer ungünstigen Folgen einer Beweislastverteilung mit Hilfe eines Rechtfertigungsgrundes zu korrigieren, sondern die Beweislast selber umzukehren<sup>692)</sup>. Folglich kann jemand im Straf- oder Zivilprozeß nur verurteilt werden, wenn ihm die Unwahrheit der Behauptung und Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit entweder durch die Staatsanwaltschaft oder den Geschädigten nachgewiesen wird<sup>693)</sup>. Denn Unwahrheiten, die bewußt oder grob leichtfertig verbreitet werden, verfälschen die öffentliche Auseinandersetzung und sind aus diesem Grunde nicht von der Verfassung geschützt<sup>694)</sup>. Dem hat das geltende Strafrecht dadurch Rechnung getragen, 689) Faber aaO S. 142 ff. (144 ff.)

690) BGHSt 11, 273 ff.; Schönke-Schröder § 193 RdNr. 2

691) Ridder Anmerkung JZ 61, 537 ff. (538 r. Sp.)

692) Übereinstimmend Hoffmann NJW 66, 1200 ff., der die bestehende Beweislastverteilung unzutreffenderweise jedoch nur bei ehrverletzenden Behauptungen im politischen Bereich für verfassungswidrig hält

693) Vgl. dazu Hoffmann aaO und das in Anm. 541 angeführte Urteil des US-Supreme Court

694) Herzog MDH Art. 5 RdNr. 145 f.

daß es gegenüber der Verleumdung eine Berufung auf die Wahrnehmung berechtigter Interessen in der Regel nicht zuläßt<sup>695)</sup>.

Ein Teil der Pflicht zu wahrheitsgemäßer Berichterstattung ist die insbesondere im Presserecht von Literatur<sup>696)</sup> und Rechtsprechung<sup>697)</sup> herausgearbeitete Vollständigkeitspflicht. Denn die Wahrheit kann auch dadurch entstellt werden, daß wesentliche Sachverhalte der Öffentlichkeit ganz oder teilweise unterschlagen werden und dadurch ein "verzerrtes oder schiefes Bild der Wirklichkeit" entsteht<sup>698)</sup>. Soweit hieraus jedoch eine Pflicht zur umfassenden<sup>699)</sup>, jedes "strukturierte Nachrichtendefizit"<sup>700)</sup> ausschließenden Information und "strengen Objektivität der Berichterstattung"<sup>701)</sup> hergeleitet wird, hat dies nur in beschränktem Umfang rechtliche Bedeutung. Denn faktisch ist es dem Rundfunk gar nicht möglich, die Bevölkerung immer vollständig und objektiv zu informieren<sup>702)</sup>. Einmal ist er selber auf Nachrichtenmaterial angewiesen, das auf den verschiedenen Stationen der Übermittlung vom Ereignis bis zum Empfänger bereits gesichtet und bearbeitet wurde, zum anderen muß auch die Nachrichtenredaktion aus der Fülle des vorliegenden Materials noch eine notwendig subjektiv gefärbte Auswahl treffen. Die Pflicht zur Vollständigkeit und Objektivität kann daher sinnvollerweise nur insoweit rechtlich bedeutungsvoll sein, als sie es dem Rundfunk verwehrt, das vorhandene Nachrichtenmaterial bewußt einseitig aus einer bestimmten Sicht und zu einem bestimmten Zweck, d.h. tendenziös auszuwerten. Denn es wäre ein schwerer Verstoß gegen das

695) Schönke-Schröder § 193 RdNr. 4

696) Vgl. z.B. BGHZ 31, 308 ff.

697) Löffler aaO S. 944; Wenzel aaO S. 187 ff.

698) Löffler aaO

699) Vgl. § 3 ZDF-Staatsvertrag; Art. 4 I, II Nr. 7 BR-Gesetz; § 4 I NDR-Staatsvertrag; § 2 VII RB-Gesetz; § 2 IV 6, 7 SDR-Satzung; Art. 5 III SWF-Satzung; § 4 I WDR-Gesetz

700) Faber aaO S. 80 ff. (82)

701) BGHZ NJW 66, 2010 ff. (2011)

702) Vgl. Faber aaO S. 80 ff.

durch seine mediale Funktion implizierte Neutralitätsgebot, wollte der Rundfunk eine eigene Informationspolitik betreiben. Er darf die Nachrichten daher nicht so auswählen oder manipulieren, daß das Publikum unter dem Deckmantel umfassender Aufklärung in Wirklichkeit bewußt einseitig informiert wird. Darüber hinausgehende Anforderungen an die Art und Weise der Berichterstattung sind dagegen keine der Programmfreiheit Schranken ziehenden Rechtssätze, sondern moralische Postulate, die sich nicht "linear zu Gesetzestexten machen lassen, ohne zu pervertieren"<sup>703</sup>). Sie können als journalistische Leitprinzipien zwar anstaltsintern von den für die Gestaltung und Überwachung des Programms zuständigen Instanzen im Rahmen ihrer Zuständigkeit gegenüber nachgeordneten und insoweit weisungsabhängigen Stellen durchgesetzt werden, nicht aber anstaltsextern im Wege staatlicher Machtausübung. Dies gilt insbesondere von dem Leitprinzip, "die ganze Berichterstattung auf ein hohes Niveau wahrheitsgetreuer Objektivität an Inhalt, Stil und Wiedergabe einzustellen"<sup>704</sup>) und dem Ideal des "unabhängigen, keinem Herrn botmäßigen Journalisten, der so gebildet ist, daß er den Reichtum der Ereignisse, deren Zeuge er wird, voll ausschöpfen kann, und der so redlich ist, daß er sine ira et studio beschreibt oder deutet oder wertet und dabei jedes Ereignis in das richtige Verhältnis zum Kontext der anderen Ereignisse stellt"<sup>705</sup>). Wenn irgendwelche Nachrichten daher einen größeren Raum einnehmen und andere durch Kürzungen ihren Akzent verschieben oder so abgefaßt sind, daß der dahinterstehende Sachzusammenhang verschleiert bleibt, wenn Meldungen nicht oder in anderem Zusammenhang gebracht werden und die Berichterstattung durch ihre Aus- und Wortwahl sowie die Art und den Ton ihres Vortrages die Meinungsbildung beeinflusst<sup>706</sup>), so ist das rechtlich nur dann relevant,

---

703) Arndt Die Rolle der Massenmedien aaO S. 11

704) § 2 IV 6 SDR-Satzung

705) Schmid Bemerkungen zum Grundrecht der Informationsfreiheit aaO S. 73 ff. (76)

706) Vgl. dazu G.v. Paszensky "Lügt die Tagesschau?" in: deutsches panorama Heft 1/2 (Februar) 1966 S.8 ff. und Heft 3 (März) 1966 S.21 ff.

wenn der Rundfunk dabei bewußt oder grob leichtfertig, nicht dagegen auch aus Nachlässigkeit oder beruflicher Unzulänglichkeit seine Pflicht zur Neutralität und sorgfältigen Überprüfung der Nachrichten verletzt. Wird ein innerhalb dieser objektiven Grenzen auftretendes Nachrichtendefizit oder -kolorit daher nicht von der Nachrichtenredaktion aus eigenem Antrieb oder auf Anregung des Intendanten beseitigt, dann kann es nur noch im Rahmen der öffentlichen Auseinandersetzung korrigiert werden. Dabei kommt den konkurrierenden Informationsträgern (Presse, Film) eine entscheidende Ergänzungsfunktion zu.

### 3. Die Sachlichkeitspflicht

Nachrichtengebung und Berichterstattung sollen weiterhin sachlich gehalten sein<sup>707)</sup>. Dieses Gebot entspricht einer in Literatur<sup>708)</sup> und Rechtsprechung<sup>709)</sup> verbreiteten Auffassung, daß der Schutz des Art. 5 I GG auf "sachliche" Grundrechtsausübung beschränkt sei. Dieser insbesondere bei der Beurteilung von publizierten Warentests<sup>710)</sup> anzutreffenden Verletzung und Beschneidung grundgesetzlicher Kritikfreiheit ist vornehmlich Arndt<sup>711)</sup> mit überzeugenden Gründen entgegengetreten. Ihm ist darin in vollem Umfang beizupflichten. Die alle Lebensbereiche umfassende Freiheit der öffentlichen Auseinandersetzung und das Prinzip der geistigen Selbstbestimmung schließen jedes staatliche Verdikt, ob eine Meinung rich-

707) Art. 4 II 7 BR-Gesetz; § 3 Nr. 4 HR-Gesetz; § 2 I, VII RB-Gesetz; § 3 SFB-Satzung; § 5 III SWF-Staatsvertrag u. Art. 6 SWF-Satzung; § 3 ZDF-Staatsvertrag

708) Vgl. statt vieler Wenzel aaO S. 161 f., 175 ff., 208; Löffler aaO S. 944; Uhlitz NJW 67, 129 ff. (130): "Es kann ... nicht zweifelhaft sein, daß eine gesunde (!) politische Meinungsbildung nur auf sachlicher Ebene ... erfolgen kann".

709) BGHSt 16, 338 ff. (340); BGHZ NJW 63, 484 ff. (485); vgl. demgegenüber allerdings auch BGHZ 45, 296 ff.; weitere Literaturhinweise bei Kübler Wirtschaftsordnung und Meinungsfreiheit S. 21 Anm. 63

710) Vgl. u. a. OLG Stuttgart NJW 64, 48 ff., 595 ff.; weitere Nachweise bei Kübler aaO, Bofinger NJW 65, 1833 ff.

711) NJW 64, 1312 f.; kritisch auch Kübler aaO S. 21 f. und in Anmerkung JZ 67, 177 ff.; Mallmann JZ 66, 625 ff. (626, 632)

tig, sachgerecht und angemessen<sup>712)</sup> oder schädlich und sachwidrig ist, aus. Das Sachlichkeitsgebot ist daher ebenfalls kein justitiabler Rechtssatz. Es setzt der Programmfreiheit keine Schranken, sondern fixiert nur ein journalistisches Leitprinzip, das als solches zwar von den im Anstaltsbereich für die Programmgestaltung zuständigen Willensbildungs- und Kontrollorganen gegenüber nachgeordneten, weisungsabhängigen Stellen durchgesetzt werden kann, nicht aber anstaltsextern mit den Mitteln staatlicher Macht<sup>713)</sup>. Das Urteil darüber, ob die Schärfe der Sprache und die Ausdrucksweise den Gegenstand der Untersuchung zutreffend beurteilen, oder ob sich der Äußernde im Ton vergreift und sich einer übertreibenden, polemisch überspitzten<sup>714)</sup>, unhöflichen, "hämisch-ironischen oder schnimpfend-polternden"<sup>715)</sup> Ausdrucksweise befleißigt, bleibt insoweit allein der Öffentlichkeit überlassen. Es darf ihr durch keinen zensurierenden Richterspruch vorweg- oder abgenommen werden<sup>716)</sup>. Die Gerichte würden vielmehr nur ihre Kompetenz überschreiten<sup>717)</sup>, wollten sie die geäußerte Kritik unter straf- oder zivilrechtlichen Beurteilungsmaßstäben daraufhin überprüfen, ob sie "nüchtern, ausgewogen, abgerundet"<sup>718)</sup> oder "von Konkurrenzneid, persönlicher Gegnerschaft, Sensationsgier"<sup>719)</sup> beeinflusst ist. Art. 5 GG läßt für derartige Differenzierungen keinen Raum. Der Bürger hat es daher hinzunehmen, daß weder das Straf- noch Zivilrecht ihm entsprechenden Schutz gewährt<sup>720)</sup>.

---

712) BGHZ 45, 296 ff. (308) = NJW 66, 1617 ff. (1619); anders in dem mit dieser Entscheidung zugleich verkündeten Teppichkehrmaschinenurteil NJW 66, 2010 ff. (2012)

713) Vgl. Seite 133

714) Wenzel aaO

715) BGHZ 45, 296 ff. (308) = NJW 66, 1617 ff. (1619)

716) Kübler Anmerkung JZ 67, 177 ff.

717) Kübler aaO; ders. Wirtschaftsordnung und Meinungsfreiheit S. 21 f.

718) Wenzel aaO S. 175

719) Löffler aaO S. 944

720) BGHZ 45, 296 ff. (308) = NJW 66, 1617 ff. (1619)

Die Kritikfreiheit gilt für Vorgänge in allen Lebensgebieten, deren Kenntnis für die Bildung des Urteils wichtig ist, nicht nur für den "politischen Raum"<sup>721)</sup>. Ihre Ausübung setzt auch keine "besondere nahe persönliche Beziehung"<sup>722)</sup> zum Gegenstand der Äußerung, "lautere Motive"<sup>723)</sup> oder die Wahrnehmung eines besonderen Informationsinteresses<sup>724)</sup> als Legitimation voraus. Eine Vorschrift, die wie § 2 Abs.4 Nr.8 SDR-Satzung das Recht zur Kritik nur "demokratisch gesinnten Kommentatoren und Vortragenden" zusteht, ist als Rechtssatz daher verfassungswidrig. Denn abgesehen davon, daß "demokratische Gesinnung" nicht justitiabel ist, widerspricht eine derartige Differenzierung der Freiheitsgarantie des Art.5 I GG. Das Recht zu ungehinderter Kritik im Rundfunk findet nur dort seine Schranke, wo die Äußerung nicht mehr die öffentliche Auseinandersetzung anstrebt, sondern unmittelbar zum Kampf gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung aufruft<sup>725)</sup>, die persönliche Diffamierung und Kränkung bezweckt<sup>726)</sup>, die Öffentlichkeit bewußt irreführt oder im Wettbewerb sittenwidrige Vorteile anstrebt<sup>727)</sup>.

#### 4. Die Pflicht zu kulturellem Verantwortungsbewußtsein und zur Rücksichtnahme auf die landsmannschaftliche Gliederung des Sendegebiets

Nach § 3 der Satzung des Senders Freies Berlin "müssen", nach anderen rundfunkrechtlichen Bestimmungen<sup>728)</sup> "sollen" die Sendungen von kulturellem Verantwortungsbewußtsein getragen sein und die "künstlerische Aufgabe des Rundfunks" verdeutlichen<sup>729)</sup>. Solche Appelle an das kulturelle

721) Zu eng daher auch Hoffmann aaO (Anm. 692) und Scholler aaO S. 411 Anm. 25

722) BVerfGE 7, 198 ff. (218)

723) BVerfGE 7, 198 ff. (229)

724) Wenzel aaO S. 152 ff. (169 ff.)

725) Vgl. Seite 123 ff.

726) Vgl. Seite 96

727) Arndt NJW 64, 1312 f.

728) Art. 4 I BR-Gesetz; § 2 I RB-Gesetz

729) § 2 I RB-Gesetz

Verantwortungsgefühl enthalten wiederum nur berufsständische Postulate kultureller Rundfunkpublikation. Sie haben dagegen keine normative Wirkung und sind für jede rechtliche Beurteilung einer Sendung durch anstaltsfremde Instanzen irrelevant. Anderenfalls könnte die Programmfreiheit auf Grund nicht justitierbarer Blankettbegriffe in verfassungswidriger Weise eingeschränkt werden. Der Rundfunk hat zwar als "kulturelles Phänomen"<sup>730)</sup> auch eine kulturelle "Aufgabe". Sie besteht jedoch lediglich darin, die Bevölkerung kulturell zu versorgen, und rechtfertigt nicht die inhaltliche Eingrenzung der Aufgabenerfüllung aus Gründen einer besonderen kulturellen "Verantwortung". Kürzungen, Einsparungen oder Umgestaltungen des entsprechenden Programms und ihre personellen Auswirkungen<sup>731)</sup> können daher nicht unter Berufung auf die kulturelle Aufgabe des Rundfunks verhindert werden. Sie sind erst dann unzulässig, wenn dadurch die gesetzlichen Aufgaben des Rundfunks beschnitten werden.

Ein anderer Programmgrundsatz besteht darin, daß der Rundfunk in seinen Sendungen der "landsmannschaftlichen Gliederung des Sendgebietes" Rechnung zu tragen hat<sup>732)</sup>. Diese Pflicht zur Rücksichtnahme auf die bevölkerungsspezifischen Belange des Publikums ist bereits immanenter Bestandteil der dem Rundfunk obliegenden Rundfunkversorgung<sup>733)</sup> und daher unbedenklich. Sie rechtfertigt jedoch keine Eingriffe in das "Wie" der Aufgabenerfüllung.

## 5. Die Pflicht zur Förderung menschlicher Ideale

Ein besonders anschauliches Beispiel für die Normierung metajuristischer Leitprinzipien der Rundfunkpublizität bieten jene Programmgrundsätze, wo-  
730) BVerfGE 12, 205 ff. (229)

731) Vgl. hierzu den Beitrag von Beate Paulus "Programmkiller - Der Rundfunk darf sich seinen kulturellen Aufgaben nicht entziehen" in der "Zeit" vom 9.2.1968 S.12 sowie Schneider Konzentrationsbestrebungen S.52

732) Art.4 I BR-Gesetz; § 10 I SR-Gesetz; § 4 I NDR-Staatsvertrag; § 4 I WDR-Gesetz

733) Übereinstimmend Schneider Konzentrationsbestrebungen S. 59

nach die Sendungen von "Menschlichkeit" getragen sein<sup>734)</sup> und "zum Frieden und zur sozialen Gerechtigkeit mahnen"<sup>735)</sup> sollen. Die in dieser Hinsicht zweifellos weitestgehende Regelung enthält § 2 I der Satzung für den Süddeutschen Rundfunk in Stuttgart:

"Auf dem Wege zur Schaffung eines freien, demokratischen und friedliebenden Deutschlands, das wiederum seinen Platz in der Familie der Nationen als geachtetes und sich selbst achtendes Mitglied einnehmen wird, muß das deutsche Rundfunkwesen mit allen Kräften bemüht sein, ohne Kompromiß sich der Förderung der menschlichen Ideale von Wahrheit, Toleranz, Gerechtigkeit, Freiheit und Achtung vor den Rechten der individuellen Persönlichkeit zu widmen."

Diese Bestimmung gleicht einer feierlichen Proklamation der Idee vom "deutschen Rundfunkwesen" und offenbart deutlich ihren ideologisch-programmatischen Charakter. Denn die Befolgung menschlicher Ideale ist in einer freien und demokratischen, d.h. ihrem in den Grundrechten offenbarten Selbstverständnis zufolge auf dem Prinzip autonomer Selbstbestimmung ihrer Subjekte beruhenden Gesellschaft keine Rechtspflicht, sondern lediglich moralisches Postulat. Rechtliche Verpflichtungen bestehen nur insoweit, als menschliche Ideale in einzelnen Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen normativ konkretisiert werden. Da die genannten Vorschriften eine derartige Konkretisierung aber nicht enthalten - auch gar nicht enthalten können -, sind sie auch nicht als normative Rechtssätze, sondern nur als schriftliche Fixierung einer rechtlich unverbindlichen sittlichen Leitidee zu qualifizieren. Die Programmfreiheit und ihre Schranken können insoweit nicht " in eine Liste von Rechten und Pflichten überprüft werden, in der sie sich erschöpfen würden, sondern sie 'verflüchtigen sich' aus der Welt des Rechts in persönliche Eigenschaften und Stellungen, vor allem in eine den Leitenden und Ausführenden des Programmdienstes zuzumutende und zuzutrauende Besinnung und Verantwortung"<sup>736)</sup>.

---

734) Art. 4 BR-Gesetz

735) § 4 II WDR-Gesetz

736) H. Huber Gutachten S. 67

## 6. Die Pflicht zum Dienst an der Völkerverständigung und Wiedervereinigung

Ähnliches gilt für den Grundsatz, daß die Programme vom "Geiste der Verständigung unter den Völkern" getragen sein "müssen"<sup>737)</sup> (bzw. "sollen")<sup>738)</sup> sowie der "Wiedervereinigung Deutschlands in Frieden und Freiheit"<sup>739)</sup> dienen sollen. Obwohl die in der Präambel und Art. 146 des Grundgesetzes ausdrücklich erwähnte Wiedervereinigung vom Bundesverfassungsgericht<sup>740)</sup> als verfassungsrechtliches Gebot bezeichnet worden ist, und auch der Gedanke der Völkerverständigung im Grundgesetz an mehreren Stellen anklingt (ausdrücklich in Art. 9 II GG, dem Sinne nach auch in der Präambel, Art. 24 II und Art. 26 I GG) können beide Grundsätze den Rundfunk verfassungsrechtlich nicht wirksam verpflichten, in seinen Sendungen für sie auch positiv einzutreten. Eine derartige Rechtspflicht ließe sich bei der möglichen Vielfalt der Anschauungen praktisch weder realisieren, noch stünde sie mit der medialen Funktion des Rundfunks in Einklang. Den angeführten Vorschriften kommt nur insoweit rechtliche Bedeutung zu, als sie dem Rundfunk verbieten, Sendungen auszustrahlen, die sich gegen die Wiedervereinigung und den Gedanken der Völkerverständigung richten. Diese Tatbestände sind jedoch nicht schon dann gegeben, wenn in einer Sendung die Politik eines anderen Staates oder die Vorstellungen der Bundesregierung zur Wiedervereinigung kritisiert werden, selbst dann nicht, wenn diese Kritik in äußerst scharfer Form gehalten sein sollte. Die Programmfreiheit findet ihre Schranke vielmehr erst dort, wo durch den Rundfunk Kriegshetze sowie systematische Stimmungsmache gegen einen ausländischen Staat<sup>741)</sup> oder die Wiedervereinigung betrieben werden soll.

---

737) § 5 I Staatsvertrag u. Art. 5 I Satzung des SWF

738) Vgl. § 3 Nr. 2 HR-Gesetz; § 4 II NDR-Staatsvertrag; § 10 II SR-Gesetz; § 3 SFB-Satzung; § 4 II WDR-Gesetz

739) § 2 I Staatsvertrag u. § 3 II Satzung des ZDF

740) BVerfGE 12, 45 ff. (51)

741) Vgl. dazu Maunz in MDH Art. 26 RdNr. 20

## 7. Die Pflicht zur Wahrung außenpolitischer Belange

Dieselben Überlegungen gelten auch für jene Bestimmung des Saarländischen Rundfunkgesetzes, wonach das Programm "das Ansehen oder wichtige außenpolitische Belange der Bundesrepublik Deutschland oder des Saarlandes nicht verletzen" darf<sup>742)</sup>. Diese Vorschrift kann daher ebenfalls nicht zum Vorwand genommen werden, die Funktion des Rundfunks im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung auf die Kommunikation regierungstreuer außenpolitischer Vorstellungen zu beschränken. Insbesondere kann der Rundfunk nicht unter Berufung auf "wichtige außenpolitische Belange" größeren Beschränkungen unterworfen werden, als sie sich aus dem politischen Strafrecht ergeben, soweit es verfassungsmäßig ist.

## 8. Das Verbot, durch Sendungen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu gefährden

Ein weiterer Programmgrundsatz besteht darin, daß "Sendungen, die geeignet sind, die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu gefährden, ... nicht ausgestrahlt werden" dürfen<sup>743)</sup>.

Der Schutz der "öffentlichen Sicherheit" betrifft den Schutz der gesamten Rechtsordnung<sup>744)</sup>, so daß der Bestimmung angesichts der bereits erörterten Notwendigkeit<sup>745)</sup>, bei der Auslegung der Programmfreiheit andere Verfassungsnormen und schrankenkonkretisierende einfache (verfassungsmäßige) Gesetze zu berücksichtigen, nur deklaratorische Bedeutung zukommt.

Der Schutz der "öffentlichen Ordnung" umfaßt dagegen den Schutz "aller Normen über Handlungen, Unterlassungen und Zustände, deren Befolgung - über die Grenzen des geltenden bürgerlichen, kriminellen oder anderen öffentlichen positiven Rechts hinaus - nach der herrschenden allgemeinen

---

742) § 41 SR-Gesetz

743) § 41 SR-Gesetz

744) Wacke in Drews-Wacke Allgemeines Polizeirecht 7. A. 1961 S. 64 f.;  
Wolff Verwaltungsrecht III § 125 III a 1 S. 48

745) Seite 127

Auffassung zu den unerläßlichen Voraussetzungen gedeihlichen menschlichen und staatsbürgerlichen Zusammenlebens gehört"<sup>746)</sup>.

Ein derartiger, an der polizeilichen Generalklausel orientierter, inhaltlich weit gefaßter Schutztatbestand kann die Freiheit der Programmgestaltung erheblich einschränken. Er ist sub specie des Art. 5 II GG daher nur dann unbedenklich, wenn man in ihm eine mit Verfassungsrang ausgestaltete<sup>747)</sup>, allgemeine Wirksamkeitsvoraussetzung jeglicher Grundrechtsgeltung erblickt<sup>748)</sup> und insoweit das Bestehen einer allgemeinen "gesellschaftlich immanenten" Grundrechtsschranke<sup>749)</sup> annimmt, die jeder normativen Konkretisierung nur deklaratorische Rezeptionsfunktion zuweist.

Eine derartige, namentlich von Dürig<sup>750)</sup> an Art. 2 I GG orientierte und insoweit auf der Vorstellung eines für alle Grundrechte einheitlichen Freiheits- und Schrankensystems basierende Immanenzlehre muß sich entgegenhalten lassen, daß sie nicht nur die historisch bedingte Funktionsverschiedenheit einzelner Grundrechte überspielt, sondern auch die Skala sorgfältig abgestufter Gesetzesvorbehalte zerstört<sup>751)</sup>. Die Interpretation der Programmfreiheit und ihrer Schranken muß daher ihren eigenen dem Sinn und der Bedeutung ihrer Gewährleistung entsprechenden Gesetzen folgen und kann immanente Schranken nur insoweit anerkennen, als sie nicht aus einer anderen Verfassungsnorm in Art. 5 I GG hineininterpretiert werden müssen, sondern sich aus der Funktion der Programmheit innerhalb des öffentlichen Meinungsprozesses selbst ergeben. Danach ist die Programmfreiheit aber schon deswegen nicht durch die öffentliche Ordnung immanent begrenzt, weil die mit der Programmfreiheit im Bereich der Rundfunkpublizistik verfolgte Freiheit des öffentlichen Meinungsprozesses

746) Wacke aaO S. 73; Wolff aaO § 125 III a 2 S. 49

747) Dazu W. Schmidt AöR 91, 42 ff. (64)

748) Vgl. Häberle aaO S. 14

749) Dürig in MDH Art. 2 Abs. 1 RdNr. 75 ff. (81)

750) aaO RdNr. 69 ff.

751) Vgl. dazu ausführlich Copić aaO S. 31 ff.; Rupp AöR 92, 212 ff. (217); Scholler aaO S. 360 ff.

ses selber immanenter Bestandteil der öffentlichen Ordnung ist. Denn eine öffentliche Ordnung, welche die konstituierenden Elemente der freiheitlich-demokratischen Grundordnung nicht einbezieht, stünde im Widerspruch zur Verfassung und könnte keine Rechtswirkung entfalten. Folglich begrenzt nicht die durch eine "fast 200jährige Tradition des gemeindeutschen Polizeirechts und insbesondere ... der rühmenswerten polizeirechtlichen Judikatur des PreußOVG"<sup>752)</sup> geprägte öffentliche Ordnung die Freiheit der Kommunikation im Rundfunk, sondern beeinflußt umgekehrt die Garantie des freien öffentlichen Meinungsprozesses den Inhalt dessen, was im Bereich der Rundfunkkommunikation zur öffentlichen Ordnung gehört. Rundfunksendungen sind daher nicht schon deswegen verboten, weil sie "Anschauungskomplexe, die nach der allgemeinen Überzeugung wirklich als lebensnotwendige Grundlagen der staatlichen und bürgerlichen Gemeinschaft angesehen werden"<sup>753)</sup>, in Frage stellen und dabei "den Rahmen sachlicher Kritik und sachlicher Bekämpfung"<sup>754)</sup> überschreiten, indem sie "durch Herabwürdigung, Entstellung, Lächerlichmachung usw. - über das nach Landessitte für zulässig zu erachtende Maß von Spott, Ironie usw."<sup>755)</sup> hinausgehen. Desgleichen sind Programmbeiträge nicht unzulässig, weil sie das "allgemeine patriotische Empfinden, das Gefühl der Liebe und Anhänglichkeit an das Vaterland"<sup>756)</sup> oder anderer Ordnungsvorstellungen des politischen Lebens verletzen. Denn derartige Ordnungsnormen basieren nicht auf vorgegebenen, unveränderlichen Wertprinzipien, sondern sind als Voraussetzung eines fluktuierenden Gemeinlebens je nach Zeit, Ort und Umständen geschichtlichen Wandlungen unterworfen. Sie sind gegen Kritik selbst dann nicht abgeschirmt, wenn ihnen der erhöhte Bestandsschutz einer positiv-rechtlichen Bestimmung im Grundgesetz oder in den (verfassungsmäßigen) "einfachen" Gesetzen zukommt. Die Programmfreiheit findet erst dort ihre

---

752) Dürig aaO RdNr. 81

753) Wacke aaO S. 76; Kemper aaO S. 101

754) Wie Anm. 753

755) Wie Anm. 753

756) Wacke aaO S. 91

Schranke, wo objektives Ziel eines Sendebeitrages nicht mehr die öffentliche Auseinandersetzung über allgemeine Anschauungen ist, sondern deren unmittelbare Durchbrechung. Aufrufe über den Rundfunk, z. B. der Polygamie zu huldigen, sind daher ebensowenig von der Programmfreiheit geschützt, wie solche, die durch das Grundgesetz etablierte Staatsordnung mit Gewalt zugunsten einer anderen zu zerstören.

Wesentlicher Bestandteil der "öffentlichen Ordnung" sind die religiösen und moralischen Anschauungen. Sie werden in den rundfunkrechtlichen Programmvorschriften zwar besonders geschützt<sup>757)</sup>, unterliegen jedoch keiner abweichenden Beurteilung. Folglich muß auch hier die Existenz einer allgemeinen immanenten Schranke<sup>758)</sup> verneint werden, und hat sich eine rechtliche Würdigung dieser Bestimmungen darum zu bemühen, das ihnen zugrunde liegende Prinzip der Toleranz gegenüber sittlichen oder religiösen Anschauungen mit der durch die Programmfreiheit geschützten öffentlichen Meinungsfreiheit in Übereinstimmung zu bringen. Daß es hierbei um die "praktische Konkordanz"<sup>759)</sup> zweier Verfassungsgüter geht, ergibt sich daraus, daß auch die Idee der Toleranz im Grundgesetz verankert ist<sup>760)</sup>, wenn der Begriff auch nicht ausdrücklich aufgeführt wird. Als allgemeines, nicht nur dem Staat gegenüber geltendes Rechtsprinzip, die Glaubens- und Gewissensentscheidungen Andersdenkender hinzunehmen und zu achten, erfährt es allerdings in dem Maß eine Einschränkung, in dem persönliche Überzeugungen und Gefühle dadurch tangiert werden, daß sie Gegenstand öffentlicher Kritik sind. Es gehört gewissermaßen zum Preis der öffentlichen Meinungsfreiheit, daß jedermann unter Umständen mit Meinungen und Verhaltensweisen konfrontiert wird, welche die eigenen Denkvorstel-

---

757) Art. 4 II Nr. 9 BR-Gesetz; § 3 Nr. 3 HR-Gesetz; Art. 5 II SWF-Satzung; § 4 NDR-Staatsvertrag; § 4 WDR-Gesetz; § 10 I SR-Gesetz; § 2 III RB-Gesetz; § 2 II Nr. 10 SDR-Satzung

758) Dürig in MDH Art. 2 Abs. 1 RdNr. 74

759) Hesse Verfassungsrecht S. 126 f., 152

760) Maunz Toleranz und Parität im deutschen Staatsrecht S. 5 f.;  
Schöller aaO S. 158 ff.

lungen und Gefühle in Frage stellen. Denn nur, wenn die öffentliche Auseinandersetzung keine sittlichen oder religiösen Tabus kennt, verliert sie nicht ihre "konstituierende" Kraft, neue Maßstäbe für das gesamte soziale Fühlen, Denken und Wollen zu setzen. Sendungen, die beispielsweise religiöse Glaubensdogmen kritisieren, den Atheismus gutheißen oder Sittenprobleme freimütig diskutieren, dürfen daher selbst in streng kirchlich orientierten Regionen nicht deswegen untersagt werden, weil dadurch die religiösen Gefühle oder moralischen Empfindungen großer Teil der Zuhörerschaft verletzt würden.

Ähnliche Erwägungen gelten auch für das Verbot von Sendungen, die "Vorurteile gegen Einzelne oder Gruppen wegen ihrer Rasse, ihres Volkstums, oder zu deren Herabsetzung Anlaß geben können"<sup>761)</sup> oder jemanden wegen "seines Berufs in einer seine Persönlichkeit, sein Ansehen und seine Menschenwürde schädigenden Weise"<sup>762)</sup> angreift. Da jede öffentliche Kritik geeignet ist, Vorurteile zu verursachen, das Ansehen der Betroffenen herabzusetzen und - bei entsprechend weiter Auslegung des Begriffs - die "Menschenwürde" anzugreifen, wird hier die praktische Konkordanz wiederum nur dadurch hergestellt, daß der Schutzbereich dieser Verbotsvorschriften mit dem allgemeiner Sanktionsnormen (z. B. § 130, §§ 185 ff. StGB) gleichgestellt und zu der Funktion der Meinungsfreiheit in Beziehung gesetzt wird. Als unzulässig erscheinen dann insbesondere kritiküberschreitende, emotionale, systematische oder sonst bewußte Hetzangriffe gegen Personen aus Gründen ihrer Herkunft, ihres Berufs oder ihres geistigen Selbstbekenntnisses.

---

761) Art. 4 II Nr. 9 BR-Gesetz; ähnlich § 3 Nr. 3 HR-Gesetz; § 2 III RB-Gesetz; Art. 5 II SWF-Satzung; § 2 IV Nr. 9 SDR-Satzung

762) § 2 III RB-Gesetz

## Lebenslauf

Am 23. Juni 1940 wurde ich in Stettin als drittes Kind des damaligen Ersten Staatsanwalts Rudolf Wenzel und seiner Frau Martha, geb. Weber, geboren. Nach einem zweijährigen Wohnungsaufenthalt in Berlin zogen wir 1944 nach Bad Homburg. Dort besuchte ich von Ostern 1946 bis Ostern 1951 die Volksschule. Anschließend ging ich auf den altsprachlichen Zweig der Kaiserin-Friedrich-Schule zu Bad Homburg und bestand dort am 15. März 1960 die Reifeprüfung. Danach begann ich in Lausanne mit einem einjährigen Studium der französischen Sprache, das ich im April 1961 mit einem Examen an der Fakulté des Lettres der Universität erfolgreich beendete. Für die kommenden Semester schrieb ich mich an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Johann Wolfgang Goethe-Universität zu Frankfurt/Main ein. Nach acht Semestern bestand ich am 7. Juli 1965 das Erste juristische Staatsexamen. Während der Referendarzeit war ich als wissenschaftliche Hilfskraft an dem Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Gießen tätig. Das Assessorexamen legte ich am 2. Oktober 1969 ab.









**Bönecke-Druck - Clausthal-Zellerfeld, Postfach 29**